

STAROSTOWIE
POLSKI MIĘDZYWOJENNEJ
PORTRET ZBIOROWY

**JANUSZ
MIERZWA**

STAROSTOWIE
POLSKI MIĘDZYWOJENNEJ
P O R T R E T Z B I O R O W Y

Kraków 2012

Studia z historii XX wieku, pod redakcją Jakuba Polita
T. XV

Recenzent: dr hab. Robert Litwiński, prof. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej
w Lublinie

Redakcja i korekta: Małgorzata Hertmanowicz-Brzoza

Prace badawcze finansowane m.in. ze środków przyznanych przez Zakład Przeróbki
Mechanicznej Węgla „Dąbrowa” sp. z o.o. w Dąbrowie Górniczej

Zdjęcia na okładce pochodzą z: Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Macieja
Rauch-Grodeckiego, Adama Winiarza, Andrzeja Urbańca, Alicji Urban oraz zbiorów
autora

© Copyright by Uniwersytet Jagielloński

© Copyright by Towarzystwo Wydawnicze „Historia Iagellonica”

Publikacja dofinansowana ze środków przeznaczonych na działalność statutową Wy-
działu Historycznego Uniwersytetu Jagiellońskiego

Publikacja dofinansowana przez Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolskich
w Krakowie

Publikacja dofinansowana przez Towarzystwo Wydawnicze „Historia Iagellonica”

ISBN 978-83-62261-54-3

Projekt okładki:

Anna Siermontowska-Czaja
Kraków, tel. 602 570 073

Skład i łamanie:

Studio Poligraficzne Dorota Słomińska
Kraków, tel. 602 677 488

Druk i oprawa:

Poligrafia Inspektoratu Towarzystwa Salezjańskiego
ul. Konfederacka 6, 30-306 Kraków, Tel. (012) 266-40-00

Towarzystwo Wydawnicze „Historia Iagellonica”

z siedzibą w Instytucie Historii UJ

ul. Gołębia 13, 31-007 Kraków

www.iagellonica.com.pl

*Żonie Annie i Szkodnikom — Mikołajowi i Kajetanowi — z obietnicą,
że w przyszłości ostrożniej będę wybierał kolejne tematy badawcze*

SPIS TREŚCI

Skróty	11
Wstęp	17
Rozdział I Początki	35
1. Terminologia	35
2. Bilans otwarcia	40
3. Królestwo Polskie	50
4. Galicja i Śląsk Cieszyński	56
5. Ziemie poniemieckie	63
6. Tymczasowa administracja na ziemiach wschodnich	75
7. Litwa Środkowa	84
Rozdział II Środowiska	93
1. Wykształcenie	96
2. „Zetowcy” i „Peowiacy”	100
3. Działacze ruchu socjalistycznego	106
4. Ziemiaństwo	108
5. Uchodźcy	114
6. Samorządowcy	116
7. Policjanci	120
8. Wymiar sprawiedliwości	125
9. Wojskowi, leguny i „dwójkarze”	126
10. Po znajomości i po linii partyjnej	143
11. Starostowie „na próbę”	150
12. Starostwie do zadań specjalnych	153
13. Starostowie ciekawi	154
Rozdział III Geografia urzędowania	159
1. Konflikty postzaborowe	159
2. Zachód–Wschód	167
3. Kategorie powiatów	169
4. Wpływ przekształceń sieci powiatów na korpus urzędniczy	178
5. Powiat jako część województwa	186
Rozdział IV Nominacja i przeniesienie	191
1. Mechanizmy i rodzaje przeniesień	191
2. Finansowe aspekty przeniesień	207
3. Reakcje na przeniesienia	213

Rozdział V Zadania urzędu starościńskiego	217
1. Starosta a minister spraw wewnętrznych	217
2. Zależność służbowa od wojewody	224
3. Ewolucja zakresu kompetencji	235
4. Obejmowanie urzędu	239
5. Tryb i warunki urzędowania	249
6. Pozycja starosty jako reprezentanta rządu	260
7. Starosta jako organizator pracy starostw. Podział czynności w starostwie	270
8. W urzędzie starościńskim	287
8.1. Referat prawno-administracyjny	287
8.2. Referat karno-administracyjny	299
8.3. Ekspozytury starostw	307
8.4. Roki urzędowe	310
8.5. Referaty wojskowy, sprawy mobilizacyjne i tajne	312
8.6. Referat aprowizacyjny	317
8.7. Referat opieki społecznej	319
8.8. Referaty fachowe	320
8.9. Ciała kolegialne funkcjonujące przy starostwach powiatowych	324
9. Starosta a samorząd powiatowy	330
10. Starosta a samorząd gminny	337
11. Inne aspekty działalności starostów	342
Rozdział VI Ocena starostów i perspektywy rozwoju ich karier zawodowych	355
1. Polityka personalna MSW	355
2. Starosta stały, prowizoryczny i kontraktowy	360
3. System kwalifikacji urzędników w II RP	362
4. Inspekcja ministerialna i wojewódzka	364
5. Wychowankowie Polski Niepodległej	370
6. Awans	374
6.1. Awans jako zmiana grupy uposażenia	375
6.2. Awans jako zmiana stanowiska	379
7. Nagrody i wyróżnienia	393
8. Postępowanie dyscyplinarne	397
Rozdział VII Urząd starościński i starosta a bezpieczeństwo publiczne	413
1. Narzędzia administracji w zakresie bezpieczeństwa publicznego a rola starosty	413
2. Relacje z policją	427
3. O kim zbierano informacje?	433
4. Metody pozyskiwania i mechanizmy obiegu informacji	439
5. Manifestacje — metody pacyfikacji	446
6. Działania asystencyjne wojska	447
7. Bezradność wobec zagrożenia bezpieczeństwa publicznego	451
8. Starosta w relacjach między pracodawcami a robotnikami	455

9. Wymiar sprawiedliwości	458
10. Relacje z Oddziałem II	461
Rozdział VIII Starosta a polityka	467
1. Poglądy polityczne starostów i ich wpływ na urzędowanie	467
2. Starosta jako organizator wyborów	485
3. Starosta jako czynnik wpływu na wynik wyborów	487
4. Starosta a parlamentarzyści	505
5. Starosta a polityka zagraniczna	511
Rozdział IX Starosta poza służbą	515
1. Życie prywatne starostów	515
2. Położenie materialne	522
3. Zajęcia uboczne	536
4. Urlop	553
5. Starosta na chorobowym	556
6. Śmierć starosty	557
Rozdział X „Były starosta”. Poza resortem i na emeryturze	561
1. Przyczyny	561
2. Mechanizmy	563
3. Wysokość świadczenia	565
4. Wielkość emerytur a los emerytowanego starosty	568
5. Co dalej?	572
Zakończenie	583
Summary	591
Zusammenfassung	595
Spis tabel, rysunków i fotografii	601
Bibliografia	605
Indeks nazwisk	631

SKRÓTY

„DP i DŻ” — „Dziennik Polski i Dziennik Żołnierza”
„Dz. PPP” — „Dziennik Praw Państwa Polskiego”
„Dz. U. MSW” — Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
„Dz. U. RP” — „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”
„Dz. U. Województwa Białostockiego” — „Dziennik Urzędowy Województwa Białostockiego”
„Dz. U. Województwa Wileńskiego” — „Dziennik Urzędowy Województwa Wileńskiego”
„Dz. U. Województwa Wołyńskiego” — „Dziennik Urzędowy Województwa Wołyńskiego”
„Dz. U. Województwa Lubelskiego” — „Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego”
„Dz. U. Województwa Łódzkiego” — „Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego”
„Dz. U. ZCZW” — „Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich”
„Dz. U. ZCZWFP” — „Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego”
„Dz. Ustaw Śląskich” — „Dziennik Ustaw Śląskich”
„EI” — „Ekspres Ilustrowany”
„GAiPP” — „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”
„MP” — Monitor Polski
AAN — Archiwum Akt Nowych
AIPN — Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej
AK — Armia Krajowa
ap — akta personalne
AP Bydgoszcz — Archiwum Państwowe w Bydgoszczy
AP Białystok — Archiwum Państwowe w Białymstoku
AP Katowice — Archiwum Państwowe w Katowicach
AP Kielce — Archiwum Państwowe w Kielcach
AP Kraków — Archiwum Państwowe w Krakowie
AP Lublin — Archiwum Państwowe w Lublinie
AP Łódź — Archiwum Państwowe w Łodzi
AP Poznań — Archiwum Państwowe w Poznaniu
art. — artykuł
b.d. — brak daty
b.d.d. — brak daty dziennej

b.m.w. — brak miejsca wydania
b.r.w. — brak roku wydania
BBWR — Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem
BGK — Bank Gospodarstwa Krajowego
Brześć n/B. — Brześć nad Bugiem
CAW — Centralne Archiwum Wojskowe
ck — cesarsko-królewskie
CKOO — Centralna Komisja Oszczędnościowo-Oddłużeniowa
Dep. — Departament
DOGen. — Dowództwo Okręgu Generalnego
dok. — dokument
DOK — Dowództwo Okręgu Korpusu
dypl. — dyplomowany
FON — Fundusz Obrony Narodowej
FPZOO — Federacja Polskich Związków Obrońców Ojczyzny
GGL — General-Gubernatorstwo Lubelskie
GGW — General-Gubernatorstwo Warszawskie
GUS — Główny Urząd Statystyczny
IJP/L — Instytut Józefa Piłsudskiego w Londynie
inf. — informator
IPMS — Instytut Polski i Muzeum im. Generała Władysława Sikorskiego
IPN — Instytut Pamięci Narodowej
k. — karta
kat. — kategoria
KC — Komitet Centralny
KG — Komenda Główna
kk — kodeks karny
KK — Korpus Kontrolerów
KKiMN — Komitet Krzyża i Medalu Niepodległości
KKO — Komunalna Kasa Oszczędności
kmdt — komendant
KN — Krzyż Niepodległości
KNacz. — Komenda Naczelna
KNzM — Krzyż Niepodległości z Mieczami
kol. — kolekcja
KOO — Komisja Oszczędnościowo-Oddłużeniowa
KOP — Korpus Ochrony Pogranicza
KPP — Komunistyczna Partia Polski
KPRP — Komunistyczna Partia Robotniczej Polski
kpt. — kapitan
KRz — Komisja Rządząca
KS — Korpus Oficerów Sądowych
KW — Krzyż Walecznych
LOPP — Liga Obrony Przeciwlotniczej i Przeciwigazowej

LP — Legiony Polskie
mc — miesiąc
mf — mikrofilm
mkp — marka polska
mjr — major
MN — Medal Niepodległości
mob. — mobilizacyjny
MPiOS — Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej
mps — maszynopis
MRiRR — Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych
MSW — Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
MSWojsk. — Ministerstwo Spraw Wojskowych
MSZ — Ministerstwo Spraw Zagranicznych
MWRiOP — Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego
NIKP — Najwyższa Izba Kontroli Państwa
NKD — Najwyższa Komisja Dyscyplinarna
npag. — niepaginowane
NRL — Naczelna Rada Ludowa
NTA — Naczelny Trybunał Administracyjny
ob. — obywatel
odrzuc. — odrzucone
OK — Okręg Korpusu
OKD — Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna
OMN — Organizacja Młodzieży Narodowej
ONR — Obóz Narodowo-Radykalny
OPWI — Odznaka Pamiątkowa Więźniów Ideowych
orygin. — oryginalne
OWP — Obóz Wielkiej Polski
OZN — Obóz Zjednoczenia Narodowego
p.o. — pełniący obowiązki
PAT — Polska Agencja Telegraficzna
PBK — Polski Bank Komunalny
PCK — Polski Czerwony Krzyż
pchor. — podchorąży
pers. — personalny
PKL — Polska Komisja Likwidacyjna
PKO — Poczтовая Kasa Oszczędności
PKPP — Powiatowa Komenda Policji Państwowej
PKU — Powiatowa Komenda Uzupełnień
plk — pułkownik
podkr. — podkreślenie
por. — porównaj
posp. rusz. — pospolite ruszenie
POW — Polska Organizacja Wojskowa

poz. — pozycja
PP — Policja Państwowa
pp — pułk piechoty
ppłk — podpułkownik
PPS — Polska Partia Socjalistyczna
PRM — Prezydium Rady Ministrów
prow. — prowizoryczny
PRS — Państwowa Rada Samorządowa
PSB — Polski Słownik Biograficzny
PSL — Polskie Stronnictwo Ludowe
PUPP — Powiatowy Urząd Pośrednictwa Pracy
pw — przysposobienie wojskowe
PZInż. — Państwowe Zakłady Inżynierii
rez. — rezerwa
RGO — Rada Główna Opiekuńcza
RM — Rada Ministrów
RP — Rzeczpospolita Polska
RR — Rada Regencyjna
rtm. — rotmistrz
rys. — rysunek
S.A. — spółka akcyjna
SA — Sąd Apelacyjny
SD — Stronnictwo Demokratyczne
SG — Sztab Główny (Generalny)
SIW — Samorządowy Instytut Wydawniczy
SK — Straż Kresowa
SKZ — Srebrny Krzyż Zasługi
SL — Stronnictwo Ludowe
SN — Stronnictwo Narodowe
SO — Sąd Okręgowy
sp. z o.o. — spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
SRI — Samodzielny Referat Informacyjny
st. sł. — stopień służbowy
st. sp. — stan spoczynku
sygn. — sygnatura
tab. — tabela
Tisg — Tymczasowa instrukcja na wypadek strajku generalnego
TKR — Tymczasowa Komisja Rządząca we Lwowie
TKRz — Tymczasowa Komisja Rządząca Litwy Środkowej
TRS — Tymczasowa Rada Stanu
TTZ — Towarzystwo Tomasza Zana
TW — tajny współpracownik
TWS — Tymczasowy Wydział Samorządowy
UB — Urząd Bezpieczeństwa

UJ — Uniwersytet Jagielloński
UJK — Uniwersytet Jana Kazimierza
upos. — uposażenie
USB — Uniwersytet Stefana Batorego
UW — Uniwersytet Warszawski
w/m — w miejscu
WFiPW — Wychowanie Fizyczne i Przysposobienie Wojskowe
WKD — Wyższa Komisja Dyscyplinarna
WP — Wojsko Polskie
WSB — Wielkopolski Słownik Biograficzny
WSWoj. — Wyższa Szkoła Wojenna
zał. — załącznik
ZC — Zarząd Centralny
ZCZW — Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich
ZCZWiFP — Zarząd Cywilny Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego
ZKZ — Złoty Krzyż Zasługi
ZLCh — Zjednoczenie Lewicy Chłopskiej
ZLN — Związek Ludowo-Narodowy
ZLP — Związek Legionistów Polskich
ZRL — Związek Rad Ludowych
ZS — Związek Strzelecki
ZTPiE — Zarząd Terenów Przyfrontowych i Etapowych
ZURL — Zachodnioukraińska Republika Ludowa
ZWC — Związek Walki Czynnej

WSTĘP

Pierwotnie niniejsza książka miała być wstępem do większego opracowania — słownika biograficznego starostów Polski międzywojennej. Jednak okazało się, że dotychczas wydane publikacje dotyczące historii społeczno-politycznej II Rzeczypospolitej nie zawierają informacji na temat tego, kim byli starostowie, jakie były ich wcześniejsze losy oraz powody powołania na to stanowisko. Pod koniec 2006 r. zaczęła zatem powstawać baza danych zawierająca informacje o osobach, które spełniały kryterium formalne bycia starostą. Z czasem rozrosła się do tysiąca nazwisk. Analiza dokumentacji personalnej, literatury przedmiotu, rozmowy z rodzinami spowodowały, że zaczął wyłaniać się obraz, który z jednej strony pozwalał na systemowe podejście do zagadnienia funkcjonowania administracji ogólnej I instancji, a z drugiej na scharakteryzowanie grupy starostów jako części inteligencji i lokalnej elity władzy jednocześnie. W efekcie część niniejszej pracy powstała na podstawie wyliczeń opartych na skonstruowanej autorsko bazie danych.

Stwierdzenie, że na życie codzienne międzywojennych starostów składały się dwie sfery — praca zawodowa i życie prywatne można uznać za trywialne, ale w istocie oddaje ono strukturę, jaką powinna mieć niniejsza praca. O ile życie prywatne było zbliżone do modelu typowego dla ówczesnej inteligencji (głównie prowincjonalnej), o tyle z czasem okazało się jednak, że istnieje bardzo poważny problem z wpisaniem starosty w życie zawodowe. Istniejąca literatura przedmiotu w zasadzie nie odpowiada, w sposób wykraczający poza paragrafy ustaw i rozporządzeń, na pytania, jak działało starostwo, mimo tego, że był to z punktu widzenia obywatela urząd dużo ważniejszy (bo częściej odwiedzany) niż urząd wojewódzki¹. Relatywnie niewielki problem był z zagadnieniami bezpieczeństwa publicznego, gdyż skupiają one, zwłaszcza w ostatnich latach, dużą uwagę badaczy, a zatem i literatury przedmiotu do tego zagadnienia jest nieco więcej. Należy jednak pamiętać, że działalność starościńskich referatów bezpieczeństwa była dla zdecydowanej większości społeczeństwa II Rzeczypospolitej obojętna. Dla Polaków czy Ukraińców nie

¹ W tym zakresie możemy mówić w zasadzie tylko o monografii W. Kozyry, *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939*, Warszawa 1999. Jedynie częściowo wyjaśniają to braki w bazie źródłowej. Lepszym wyjaśnieniem jest chyba raczej to, że taka monografia wymaga mrówczej pracy, a to raczej mało popularne zajęcie.

manifestujących swoich poglądów politycznych, a starających się raczej żyć z dnia na dzień zdecydowanie ważniejsze było pytanie, czy mandat za zgubiony na drodze gnój zapłacić, czy odsiedzieć, czy można uniknąć poboru, czy prowadzoną działalność gospodarczą należy rejestrować, czy jak przyjadę na targ, to będę mógł załatwić sprawę w starostwie, czy też wymaga to ode mnie osobnej wizyty. Kwestie te są o tyle istotne, że od dziesiątek lat próbujemy rekonstruować działalność partii politycznych czy mniejszości narodowych w okresie międzywojennym, analizować stosunek państwa do nich, wykorzystując materiały wytworzone przez administrację, natomiast brakuje nam odpowiedzi na tak fundamentalne pytania jak, w jaki sposób informacje te były zbierane, kto je tworzył etc. Niniejsza praca stara się wypełnić tą lukę, co miało zresztą wpływ na wykorzystaną bazę źródłową. W tym kontekście sięgnięto np. do sprawozdań miesięcznych starościńskich, ale bardziej nas w nich interesowały rozdzielniki czy mechanizmy pozyskiwania informacji. Tym samym uznano, że kompletny portret zbiorowy starostów wymaga analizy działalności administracji ogólnej I instancji.

Powyższy problem, choć istotny, był tylko jednym z wielu. Ważne było również to, że międzywojenni starostowie byli urzędnikami państwowymi, a zatem podlegali MSW i przeniesieniom, czasami na przeciwległe krańce Polski. W takiej sytuacji jedynym sensownym rozwiązaniem wydawało się objęcie zasięgiem badań całości Rzeczypospolitej.

Bez wątpienia brakowało tu nieco materiału do analizy porównawczej. Jest to szerszy problem pewnego klinczu w układzie: jak pisać monografię dla całości kraju bez opracowań szczegółowych w granicach poszczególnych województw i w drugą stronę — ciężko pisać monografię w skali województwa, jeżeli nie wiadomo, skąd ludzie robiący politykę przyszli, kim są, wreszcie czy możemy mówić o pewnych odrębnościach na tle kraju. Istnieją monografie i biografie pretekstowe, koncentrujące się na wybranym obszarze państwa, zazwyczaj województwie, które były szczególnie przydatne. Obecnie dysponujemy pracami dotyczącymi Wołynia, Polesia, Pomorza, poniekąd też Kresów Północno-Wschodnich. Nie omawiają one funkcjonowania administracji ogólnej I instancji jako takiej, ale ujmują istotne z naszego punktu widzenia zagadnienia w postrzeganiu starostów jako grupy społecznej — części inteligencji, elity władzy etc.

Powstała praca jest próbą syntezy dwóch dziedzin wiedzy o przeszłości — historii administracji oraz historii społecznej. Z jednej strony bowiem charakteryzowana jest grupa społeczna będąca częścią międzywojennej inteligencji, świata urzędniczego i elit lokalnych, z drugiej staramy się odpowiedzieć na pytanie, jak te urzędy funkcjonowały, jaki był ich stosunek do społeczeństwa tudzież innych instytucji. Podejmujemy próbę określenia, w jakich warunkach

starostowie dostawali się do służby, skąd pochodzili, ile zarabiali, jakie mieli możliwości awansu². Problem wydaje się dlatego ważki dla funkcjonowania II Rzeczypospolitej, że to tak na dobrą sprawę starostwa, ze względu na zagadnienia należące do ich kompetencji, stanowiły dla obywatela urzędy pierwszego kontaktu; w zasadzie od nich zależało, w jaki sposób obywatel będzie postrzegał polskie państwo³.

Należy dodać, że ujęcie w postaci swoistych portretów zbiorowych nie jest próbą nowatorską. Mamy bowiem przykłady prac Romana Wapińskiego, Andrzeja Wojtaszaka, Jacka M. Majchrowskiego, Roberta Litwińskiego⁴. Badania R. Wapińskiego dotyczące elity politycznej II RP zostały przeprowadzone na grupie około 2 tys. jej przedstawicieli, przy ograniczeniu się w zasadzie wyłącznie do *Polskiego słownika biograficznego*, *Czy wiesz kto to jest?* Stanisława Łoży oraz innych międzywojennych wydawnictw o charakterze informacyjnym⁵. Praca A. Wojtaszaka dotyczy grupy ok. 250 generałów, jest oparta na badaniach archiwalnych, przeprowadzonych w przede wszystkim w Centralnym Archiwum Wojskowym w Warszawie. Opracowanie J.M. Majchrowskiego to swoisty portret zbiorowy pierwszej kompanii kadrowej. Nieco odmiennie problem portretu zbiorowego wygląda w pracy R. Litwińskiego. Ze względu na obszerność badanej grupy w analizach o charakterze ilościowym przetwarzane są zestawienia statystyczne wytworzone przez międzywojenną administrację, ale bardzo istotny element pracy stanowią także ustalenia dotyczące życia codziennego, specyfiki zawodowej etc., których generalnie brakuje we wcześniejszych opracowaniach. Z jeszcze innym podejściem, dotyczącym ministrów spraw wewnętrznych, mamy do czynienia w pracy W. Kozyry⁶. Abstrahując od dość skrótownego ujęcia (dwie strony), w naszej ocenie w tej grupie, stosunkowo skromnej liczbowo, brakuje wspólnego mianownika. Były

² Za nieudaną należy uznać próbę jednoznacznego określenia, na podstawie posiadanych danych, pochodzenia społecznego międzywojennych starostów. Ustalenia te wymagają niestety dalszych badań.

³ Wydaje się, że kierownictwo MSW, zwłaszcza pod przywództwem Sławoja Składkowskiego, miało świadomość tego wyzwania, ale jak to zostanie dowiedzione, wytyczne dla starostów były na tyle niespójne, że ów odbiór miał raczej wydźwięk negatywny.

⁴ R. Wapiński, *Świadomość polityczna w Drugiej Rzeczypospolitej*, Łódź 1989; A. Wojtaszak, *Generalicja Wojska Polskiego 1921–1926*, Szczecin 2005; J.M. Majchrowski, *Pierwsza Kompania Kadrowa: portret oddziału*, Kraków 2004 (dalej J.M. Majchrowski, *Pierwsza Kompania...*); R. Litwiński, *Korpus Policji w II Rzeczypospolitej: służba i życie prywatne*, Lublin 2007 (dalej: R. Litwiński, *Korpus Policji...*).

⁵ Jak stwierdzał autor: *Jest ona [badana zbiorowość] zbyt duża, by kusić się o poparcie tych danych na własnych poszukiwaniach źródłowych*; R. Wapiński, *op. cit.*, s. 18.

⁶ W. Kozyra, *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Lublin 2009, s. 220–221 (dalej: W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*).

to osoby nominowane zazwyczaj ze względów czysto politycznych, a nie mamy przekonania, by kryterium fachowości kierowano się wówczas w tym aspekcie w stopniu większym niż współcześnie⁷.

Ramy czasowe

Generalne cezury dla niniejszej analizy stanowią początek i koniec II Rzeczypospolitej, czyli lata 1918–1939. W odniesieniu do jej początku oczywiście wskazanie jednego, konkretnego dnia nie jest możliwe, a w kontekście tematu pracy pozbawione sensu. Gdy w Galicji polska administracja stanowi kontinuum aparatu ck Namiestnictwa (z krótką przerwą na działalność komisarzy likwidacyjnych, którzy zresztą też korzystali z fachowego aparatu), to na Kresach Wschodnich aparat *stricte* tworzony przez MSW powstaje dopiero pod koniec 1920 r., a na Górnym Śląsku w ogóle w 1922 r. Historia starostów międzywojennych w tej pracy kończy się 31 sierpnia 1939 r. Wybuch II wojny światowej wiązał się z militaryzacją administracji (w zupełnie innym tego słowa znaczeniu, niż to pojęcia tego używano dla okresu pomajowego). W tym też kontekście pominięto przygotowania administracji do wojny, które wykraczały poza jej normalne funkcjonowanie na stopie pokojowej — w naszej ocenie stanowią one wstęp do tego, co nastąpiło po wybuchu wojny, a to w zasadzie uniemożliwia sensowną ocenę wyżej wymienionych działań. Nie jest przedmiotem niniejszego opracowania również próba opisanie losów przedstawicieli tego środowiska po unicestwieniu państwa polskiego przez Niemcy oraz Związek Sowiecki — będą one tematem odrębnej pracy, stanowią bowiem interesujący przyczynek do losów polskich elit po 1 września 1939 r.

Struktura pracy

Przy tak zakrojonym temacie badawczym w grę wchodziły dwa ujęcia — chronologiczne lub problemowe. Z pierwszego rozwiązania jako dominującego skorzystał W. Kozyra w pracy poświęconej polityce administracyjnej MSW. Składa się ona z części wyróżnionych wedle kryterium chronologicznego, a w ich ramach wyodrębnione zostały zagadnienia problemowe. Jest to ujęcie bardzo bezpieczne, ale chyba nie do końca szczęśliwe. Bezpieczne, albowiem wpisuje działalność MSW w dotychczas stosowaną periodyzację dziejów politycznych Polski. Można to uzasadniać tym, że ministerstwo jest czynnikiem politycznym, *ergo* od uwarunkowań politycznych zależnym w stopniu niepomniernie większym niż niższe instancje. W naszej jednak ocenie schemat ten

⁷ Mało satysfakcjonująco wypada również próba (pytanie, czy była ona w ogóle celowa) skonstruowania portretu zbiorowego administracji Polskiej Komisji Likwidacyjnej; M. Przeniosło, *Polska Komisja Likwidacyjna 1918–1919*, Kielce 2010, s. 52–53 (dalej: M. Przeniosło, *Polska Komisja Likwidacyjna...*).

nie pasuje do opisu działalności starostw i starostów, która nie do końca wpisuje się w system wyznaczany przez momenty takie jak 1918–1926–1930–1935. Przyznanie priorytetu chronologii przed ujęciem problemowym powoduje, że pewne procesy, które zachodziły w resorcie spraw wewnętrznych, ale wykraczały poza wspomnianą periodyzację, przestają być czytelne.

W związku z powyższym w niniejszej pracy zdecydowano się na ujęcie problemowe, a w jego ramach na wyróżnienie w porządku chronologicznym najważniejszych zmian i trendów. Rodziło to konieczność pewnych kompromisów i pomijania mniej istotnych szczegółów, ale wydaje się, że są to wyzwania, które należy stawiać syntezom. Przy tej okazji należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden fakt. Niestety działalność administracji to zespół naczyń połączonych — niewiele jest obszarów, które można odizolować od pozostałych zagadnień, pozostających w kompetencjach starostów. Rzutowało to na strukturę urzędu, ale znalazło również odzwierciedlenie w zawartości pracy. W konsekwencji jedna i ta sama instytucja może się pojawiać w niej w kilku różnych miejscach. Przykładowo tematyka ludzi wywiadu i kontrwywiadu pojawia się pod hasłami: byli oficerowie Oddziału II jako starostowie (rozdz. II) czy współpraca w zakresie bezpieczeństwa publicznego na terenie powiatu (rozdz. VII).

Praca składa się z dziesięciu rozdziałów, w których przeanalizowane są różne aspekty życia i działalności międzywojennych starostów. Rozdział pierwszy zawiera wyjaśnienia dotyczące obecnego w literaturze przedmiotu przemieszania pojęciowego, a następnie charakterystykę czynników wpływających na obsadę stanowisk starościńskich w pierwszych latach niepodległości w ujęciu geograficznym. Rozdział drugi, zatytułowany „Środowiska”, zawiera opis zbiorowości, które można było wyróżnić w grupie międzywojennych starostów. Zwrócono tu uwagę na moment, kiedy się one pojawiły, z jakim nasileniem, czy i kiedy zanikały, przy czym koncentrowano się na strukturach, których identyfikatorem były poglądy polityczne, wcześniej wykonywany zawód, wykształcenie, ale także fakt, że ich przedstawiciele swoją specyfiką wyróżniali się zarówno na tle kolegów, jak i ówczesnie rozumianych „urzędników”. Rozdział III zawiera analizę funkcjonowania administracji starościńskiej w aspekcie żywych w II Rzeczypospolitej konfliktów postzaborowych, struktury pochodzenia starostów czy kryteriów grupujących poszczególne powiaty. Czynniki te istotnie wpływały na zagadnienia omówione w rozdziale czwartym, czyli nominacje i przeniesienia. Przy tej okazji przedstawiono formalną i praktyczną stronę nominacji starościńskiej oraz procesy i motywacje towarzyszące ruchowi służbowemu.

W rozdziałach od piątego do ósmego prześledzono główne aspekty działalności starostów i podległych im urzędów. Starano się w odpowiedni sposób umiejscowić starostę w hierarchii międzywojennej administracji, ukazać

jego zależność od ministra czy wojewody, jak również relacje wiążące go ze strukturami samorządowymi. W związku z tym przeanalizowano również podstawowe zagadnienia przewijające się w działalności starostw, choć należy pamiętać, że nie wyczerpują one całości problematyki będącej przedmiotem ich urzędowania⁸. Zdecydowano, że najlepszą formą omówienia będzie analiza struktury rzeczowej, dokonana na podstawie informacji o podziałach czynności starostw powiatowych, choć i tu należy pamiętać, że podział ten jest stosunkowo umowny. W odniesieniu do niektórych obszarów działania starostw starano się zwrócić uwagę również na szerszy problem stosunków między administracją a wojskiem, związkami wyznaniowymi czy mniejszościami narodowymi. Zwłaszcza w odniesieniu do tego ostatniego zagadnienia ustalenia powyższe należy traktować nie jako kompleksową charakterystykę zjawiska, a bardziej jako element przyczynkarski, pozwalający w nieobecny szerzej w dotychczasowej literaturze przedmiotu sposób spojrzeć na kwestie relacji między władzą a społeczeństwem w II Rzeczypospolitej. Przedmiotem rozważań nie jest natomiast działalność kancelarii starostw, a to z dwóch względów. Po pierwsze przy analizie działalności starostw koncentrujemy się na jej merytorycznym aspekcie, a kancelaria starostwa, choć ważna, spełniała funkcje usługowe. Poza tym w odniesieniu do scharakteryzowanych problemów późniejszy starosta mógł przy nich pracować w charakterze referenta. Należy pamiętać, że osoby zatrudnione w kancelarii (łącznie z jej naczelnikiem) to urzędnicy II lub III kategorii (w warunkach galicyjskich określano ich jako urzędników manipulacyjnych, w odróżnieniu od konceptowych, odpowiedzialnych za przyjmowanie i merytoryczną obsługę petentów), w odniesieniu do których obowiązywały niższe wymogi związane z wykształceniem. Co do zasady stanowili oni odrębną grupę zatrudnionych w starostwach, pracującą pod kierunkiem urzędników kategorii I. Osoby zainteresowane tą tematyką można odesłać do istniejącej literatury przedmiotu⁹.

W rozdziale VI przybliżono politykę personalną MSW w wymiarze dotyczącym starostów oraz system oceny ich działalności. Starano się również ukazać ścieżkę kariery zawodowej, jaką mógł przejść kierownik administracji powiatowej, zarówno przed osiągnięciem stanowiska starosty, jak i po jego opuszczeniu. Część siódma odnosi się do zadań starosty i starostwa w kontek-

⁸ Rozważano zasadność analizy funkcjonowania starostwa jako urzędu. W toku badań okazało się jednak, że brak jest w literaturze przedmiotu prac, które przybliżały działalność administracji ogólnej I instancji nie tyle od strony przepisów, ile bardziej praktycznego ich zastosowania. W naszej ocenie czynnik ten w istotnym stopniu decydował o postrzeganiu administracji przez społeczeństwo. Z tego też względu skoncentrowano się na przykładowych obszarach związanych głównie z obsługą ludności.

⁹ M. Kostankiewicz, *Kancelaria starostw województwa lubelskiego w latach 1919–1939*, Lublin 2011.

ście bezpieczeństwa publicznego. Zwrócono uwagę na działalność referatów bezpieczeństwa, problem pozyskiwania i obiegu informacji czy współpracę z innymi służbami. W rozdziale VIII przedstawiono zagadnienie poglądów politycznych starostów i wpływu ich na urzędowanie oraz stosunek do kluczowych wydarzeń politycznych. Zwrócono uwagę na znaczenie starosty w procesie wyborczym, zarówno od strony formalnej jak i nieformalnej.

Rozdział IX, „Starosta poza służbą”, zawiera opis życia prywatnego starostów, ich stanu rodzinnego, skandali obyczajowych, podejmowania zajęć ubocznych czy też śmierci. Do tej części zakwalifikowano również sprawy związane z wynagrodzeniem, w naszym bowiem odczuciu ważniejszą rzeczą w odniesieniu do poborów i przysługujących starostom świadczeń rzeczowych jest to, czy wystarczały im one na życie, niż czy było to wynagrodzenie adekwatne do świadczonej pracy (podobne wątpliwości mogą zresztą wywoływać urlopy i kwestie mieszkaniowe, też zakwalifikowane do tej części). W rozdziale tym Czytelnik znajdzie również informacje dotyczące struktury płciowej, wyznaniowej i narodowościowej tej grupy, jaką byli starostowie. Niestety braki źródłowe nie pozwalają na szersze od przedstawionego omówienie tak interesujących zagadnień, jak np. spędzanie wolnego czasu czy urlopów. W ostatniej części skoncentrowano się na pytaniach o losy starostów po opuszczeniu służby w MSW, na przyczynach i mechanizmach przechodzenia na emeryturę oraz ścieżkach dalszej kariery zawodowej.

Podstawa źródłowa

Przy tak zakrojonym temacie badawczym nie jest możliwe celowe wykorzystanie wszystkich wzmianek w źródłach i w opracowaniach dotyczących międzywojennych starostów¹⁰. Ze względu na charakter pracy uznano, że priorytetowy charakter mają dokumenty o charakterze urzędowym. W kategorii tej mieszczą się zarówno materiały archiwalne, jak i publikacje urzędowe. Niestety, część tej dokumentacji została w wyniku działań wojennych i wydarzeń powojennych mocno przetrzebiona. Szacuje się, że udostępniany w AAN zasób MSW stanowi 10–15 % całości wytworzonej dokumentacji, a nie inaczej rzecz się ma w odniesieniu do większości archiwów państwowych. W konsekwencji zawartość poszczególnych archiwów jest bardzo zróżnicowana, niekompletna, a przede wszystkim wymagająca uzupełniania szczątkowymi informacjami pochodzącymi z innych archiwów i źródeł.

¹⁰ Spis literatury i źródeł wykorzystanych w pracy oraz przy konstruowaniu not biograficznych składających się na bazę będącą podstawą dla badań ilościowych znajduje się na końcu pracy.

Z punktu widzenia ilości dostarczonych przydatnych informacji kluczowe znaczenie miały materiały pozyskane w Archiwum Akt Nowych w Warszawie, koncentrujące się przede wszystkim w zespole Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (zwłaszcza w dopływach). Poszerzenie pozyskanych tam informacji wymagało przeprowadzenia kwerendy w Centralnym Archiwum Wojskowym w Warszawie. Ten materiał uzupełniano wynikami kwerend archiwalnych przeprowadzonych w Archiwach Państwowych w Kielcach, Bydgoszczy, Lublinie, Krakowie, Katowicach, Łodzi, Białymstoku i Poznaniu. Zdecydowanie największą wartość mają zasoby przechowywane w trzech pierwszych z wymienionych placówek, przy czym pełne wykorzystanie zasobu przechowywanego w AP Lublin okazało się, ze względu na warunki udostępniania zbiorów, niemożliwe. Bardzo cenne materiały przyniosła również kwerenda w zasobach archiwów Instytutu Pamięi Narodowej. Badaniami objęto także zasoby przechowywane w polskich archiwach w Londynie, to znaczy w Instytucie Polskim i Muzeum im. Generała Władysława Sikorskiego, Instytucie Józefa Piłsudskiego, Studium Polski Podziemnej, a także w Bibliotece Polskiej w Londynie. Przyniosły one sporo interesujących informacji dotyczących zarówno personalistów, jak i politycznej strony działalności administracji. Mniejsze znaczenie miały kwerendy przeprowadzone w Ośrodku Karta w Warszawie oraz Archiwum Polskiego Słownika Biograficznego w Krakowie.

Ze źródeł drukowanych fundamentalne znaczenie miały publikacje urzędowe. Mowa tu w pierwszej kolejności o „Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych” jako podstawowym źródle do dziejów administracji ogólnej, jak również dziennikach urzędowych innych resortów. Jako uzupełnienie należy traktować dzienniki urzędowe (bądź za takie uznawane), wojewódzkie i powiatowe — umieszczane tam komunikaty w dużej mierze stanowią proste odbicie zarządzeń odgórnych¹¹. Ponadto wykorzystano szereg wydawnictw urzędowych ośrodków władzy z pierwszych lat niepodległości, m.in. Naczelnej Rady Ludowej, Polskiej Komisji Likwidacyjnej, Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich etc. Bardzo przydatne były wszelkie spisy studentów i absolwentów uczelni, szkół średnich, roczniki oficerskie, jak również inne opublikowane wykazy o charakterze źródłowym.

W mniejszym stopniu skorzystano z prasy. Złożyło się na to kilka przyczyn. Pierwsza to kwestia olbrzymiej bazy źródłowej. Z ilościowego punktu widzenia jednoczesne ogarnięcie materiałów archiwalnych, relacji oraz publicystyki nie jest możliwe. Co więcej, w naszej ocenie nie jest do końca niezbędne. Podstawowe metodologiczne problemy towarzyszące wykorzystaniu prasy

¹¹ Niektóre zarządzenia wojewodów kierowane do starostów są w 98% powielaniem zarządzeń ministerialnych. Z podobnym zjawiskiem przerabiania zarządzeń wojewodów mamy również do czynienia w odniesieniu do decyzji starościńskich.

jako źródła do historii administracji międzywojennej to kwestia weryfikacji oraz cenzury. Zwłaszcza ten pierwszy problem nie jest zagadnieniem obcym badaczom współczesnej prasy. Ile mamy sytuacji, gdy urzędnik państwowy zostaje zaatakowany na pierwszej stronie dziennika, po czym po dogłębnym zbadaniu sprawy okazuje się, że postąpił właściwie, a artykuł powstał na zamówienie (polityczne, biznesowe etc.). W odniesieniu do dwudziestolecia międzywojennego, mimo działalności cenzury, mamy po 1926 r. w prasie opozycyjnej mnóstwo publikacji dotyczących nieprawidłowości działania i nadużyć (także o charakterze politycznym) starostów¹². Z dzisiejszej perspektywy nie jesteśmy w stanie powiedzieć, co jest prawdą, a co elementem walki politycznej wynikającym ze złej woli dziennikarza albo jego źródła informacji¹³. Po wielu doniesieniach mamy bowiem zamieszczane *dementi* ze strony starostwa z charakterystycznym redakcyjnym wielokropkiem „Do sprawy tej jeszcze wrócimy”¹⁴. Czasami sprostowania, z winy samych starostów, były publikowane po dłuższej przerwie. Wreszcie pojawianie się części artykułów śledczych kończyło się procesami sądowymi, które trwały latami¹⁵. Dodać do tego należy również, także i dzisiaj występujące, pewne niechlujstwo dziennikarzy, przejawiające się w notorycznym myleniu imion czy nazywaniu starostami osób, które już dawno tego stanowiska nie piastowały etc. Prasa zatem z punktu widzenia możliwości odtworzenia działalności administracji ma ograniczone znaczenie. Była natomiast niezastąpionym źródłem uzupełniającym w zakresie prezentacji szerszym rzeszom społeczeństwa pewnych problemów, pozwalającym zestawzić z obrazem w mediach niektóre fakty zawarte w niejawnej korespondencji urzędowej. Podobnie niezastąpionym źródłem informacji o starostach były nekrologi. I w tych obszarach prasa została wykorzystana.

W nieco większym stopniu starano się korzystać z prasy fachowej, ale i ona nie jest wolna od wymienionych niedostatków. Treść artykułów odnoszących się do interesującego nas tematu, a publikowanych na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej” po części jest przejawem woluntarystycznych koncepcji niektórych wyższych urzędników MSW (niemających większego przełożenia na stan faktyczny), a po części powieleniem dokumentów

¹² Sztuką jest znalezienie w pierwszej połowie lat 30. miesiąca „Gazety Warszawskiej” bez choćby kilku tekstów o fikcyjnych lub faktycznych nadużyciach sanacyjnych starostów.

¹³ Należy zaznaczyć, że zjawisko to jest niezależne od opcji politycznej i generalnie przed 1926 r. będzie dotyczyło głównie prasy pilsudczykowskiej i lewicowej, a po przewrocie majowym — wydawnictw opozycji antysanacyjnej.

¹⁴ Por. np. *Co się dzieje w Błoniu*, „Gazeta Warszawa” 29 IV 1932, nr 129, s. 6; *P. starosta Gajzler prosi*, „Gazeta Warszawska” 5 V 1932, nr 135, s. 6.

¹⁵ Np. *Proces starosty Henszla* z „Gazetą Warszawską”, „Gazeta Warszawska” 26 IV 1932, nr 126, s. 5. Ten proces dotyczył artykułu, który ukazał się w październiku 1929 r., a w kwietniu 1932 r. wydano wyrok dopiero w I instancji.

formalne umieszczanych w publikacjach urzędowych. Zresztą zawartość „GAiPP”, z mniejszymi lub większymi błędami już streszczono¹⁶. Dodajmy, że również „GAiPP” nie była przecież wolna od ingerencji cenzorskich i autocenzorskich, w efekcie czego i w wymienionej pracy otrzymaliśmy nader „urzędowy” obraz administracji, nie wolnej od niedostatków, ale sprowadzający je do spraw niskiej rangi, z lukami wynikającymi m.in. z błędnie przyjętej podstawy źródłowej.

Bardzo cennym źródłem, przede wszystkim dla badań jakościowych, była literatura pamiętnikarska i dzienniki. Tu na czoło wysuwają się najbardziej przydatne generalnie dla historii politycznej i społecznej dwudziestolecia *Diariusz* Kazimierza Świtalskiego, *Dzienniki* ks. Bronisława Żongołłowicza, Kordiana J. Zamorskiego czy Władysława M. Zawadzkiego. Interesujące ustalenia wniosły także wspomnienia Adama Pragiera, Gienadiusza Szymanowskiego, Wincentego Witosa i Sławoja Składkowskiego. Dodajmy, że wartość niektórych opublikowanych wspomnień (np. *Moich wspomnień* Wincentego Witosa) podnosiły niezwykle rzetelnie przygotowane noty biograficzne, obejmujące także występujących w tekście starostów. Odrębną kategorię stanowią wspomnienia byłych starostów (lub ich relacje i listy opublikowane przez dzieci), choć, niestety, ta grupa zawodowa nie należała w tym względzie do najbardziej czynnych pisarsko. Bardzo cenne były również relacje potomków i rodzin starostów oraz korespondencja z nimi. Wnosiły one zazwyczaj interesujące informacje dotyczące życia prywatnego, sytuacji rodzinnej, a niekiedy bezcenne materiały o charakterze służbowym.

To, że podjęty temat badawczy ma charakter nowatorski, wynika z kilku przesłanek. Z jednej strony stoi za tym olbrzymie rozproszenie materiału po różnych archiwach (mocno kłopotliwe dla badacza ze względów czasowych i finansowych). Nieco przerażająca może być również ilość dokumentacji niezbędnej do przetworzenia oraz danych, które za tymi materiałami się kryją. Wreszcie, o czym również należy pamiętać, istotną podstawę dla ustaleń stanowiły archiwalia, które relatywnie niedawno zostały udostępnione szerszemu ogółowi czytelników w formie dopływów z Centralnego Archiwum MSW do AAN i archiwów państwowych. Istnieje zatem realna możliwość, że badacze, którzy podejmowaliby się przedmiotowej tematyki 20 lat temu, nie mieliby do tych źródeł dostępu.

Powyższe nie znaczy jednak, że nie dysponujemy żadną literaturą przedmiotu, która zostałaby przy takim temacie wykorzystana. Wręcz przeciwnie — jest jej dosyć sporo. Wydawnictwa, które mogły nas interesować, należy podzielić na dwie zasadnicze grupy.

¹⁶ P. Górski, *Profesjonalizacja administracji państwowej w Polsce 1918–1939. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, Kraków 2011.

Pierwszą będą stanowiły te publikacje, które były pozycjami przydatnymi z punktu widzenia tworzenia bazy danych obejmującej biogramy starostów. W tym kontekście wykorzystane były przede wszystkim wszelkiego rodzaju opracowania encyklopedyczne — od przedwojennego *Czy wiesz kto to jest?* Stanisława Łozy przez *Polski Słownik Biograficzny*, *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939* aż po słowniki biograficzne przedstawicieli różnych środowisk (ziemian, adwokatów, sędziów, legionistów, piłsudczyków etc.). Niezastąpione okazały się różnorakie opracowania przygotowywane dzięki zapałowi historyków regionalnych i lokalnych. W wielu przypadkach pozwoliły one odtworzyć losy starostów po ich odejściu ze służby państwowej czy uchwycić ich zasługi dla społeczności, którym służyli. Bardzo przydatne okazały się również opracowania traktujące o niektórych nekropoliach, co dotyczy zwłaszcza ośrodków, do których autor z różnych względów nie był w stanie dotrzeć. Wiele z tych prac nie ogranicza się wyłącznie do podania suchych informacji o dacie urodzenia i zgonu, ale przedstawia także niekiedy bardzo gruntownie opracowane biogramy. Wszystkie powyższe wydawnictwa mają jednak swoje bardzo poważne ograniczenia. W odniesieniu do publikacji o tematyce ogólnopolskiej (np. PSB, *Kto był kim...*) przyczyną publikacji danego biogramu zazwyczaj nie było to, że jego bohater był starostą. W konsekwencji zawarte w nich informacje dotyczące służby nierzadko są obarczone błędami, czasami wręcz pomijany jest fakt piastowania urzędu starościńskiego, a zazwyczaj brakuje tam wystarczająco dla nas precyzyjnych danych dotyczących urzędowania¹⁷. W przypadku opracowań regionalistycznych i lokalnych częściej spotykanym niedostatkiem są biogramy „niedokończone” (efekt przeniesienia w inne miejsce służby), a czasami także zbyt wąskie postrzeganie działalności w ramach urzędowania.

Drugą kategorię publikacji stanowią opracowania i artykuły ważne z punktu widzenia badań jakościowych. Grupa ta nie jest jednorodna. W pierwszej kolejności należy wspomnieć o nadal bardzo przydatnych opracowaniach wydanych jeszcze w okresie międzywojennym. Są to zarówno prace z historii administracji R. Hausnera czy K.W. Kumanieckiego, jak i monografie oraz opracowania o charakterze regionalistycznym i lokalnym. W odniesieniu do prac wydanych po 1945 r. należy wspomnieć o wielu pozycjach odnoszących się do okresu kształtowania się polskiej państwowości, a traktujących o tzw.

¹⁷ Ewenementem (w negatywnym tego słowa znaczeniu) jest praca *Oficerowie Legionów Polskich 1914–1917. Słownik biograficzny* Wiktora K. Cygana. Na jej temat kompetentnie i druzgocąco por. K. Stepan, *Prawie jak słownik. Wiktor Krzysztof Cygan, Oficerowie Legionów Polskich 1914–1917, Słownik biograficzny, t. 1–2, Warszawa 2005–2006*, „Mars” (Warszawa–Londyn) 2006, nr 20, s. 153–226.

ośrodkach władzy lokalnej¹⁸. Stojąc przed koniecznością odtworzenia struktury w innych obszarach i zakresie chronologicznym, autor chciał się w tym wypadku w maksymalnym stopniu oprzeć na pracach już istniejących, przede wszystkim W. Sulei, Z. Winnickiego, J. Gierowskiej-Kałużur, M. Przeniosło, Z. Krajewskiego czy A. Gulczyńskiego. Przydatną kategorię prac uzupełniającą opracowania wydane jeszcze przed 1939 r. stanowiły książki z zakresu historii administracji międzywojennej. Należy tu wymienić opracowania A. Ajnenkiela, K. Grzybowskiego, M. Grzybowskiej, M. Kostankiewicza, W. Kozyry, J. i D. Malców, A.J. Mielcarka czy W. Witkowskiego. Autor starał się również intensywnie wykorzystać ustalenia zawarte w opracowaniach, które już wyżej po części scharakteryzowano jako odnoszące się do funkcjonowania administracji w poszczególnych regionach i zazwyczaj traktujące o losach miejscowej inteligencji, obozu politycznego czy też zawierające konkretne biografie. W tym kontekście należy wskazać przede wszystkim na prace P. Cichorackiego, W. Mędrzeckiego, P. Olstowskiego oraz W. Śleszyńskiego. W wymiarze ogólnym przydatne okazały się również ustalenia J. Żarnowskiego oraz R. Wapińskiego.

Metodologia

Warto również parę słów poświęcić przyjętej metodologii badań. Ich podstawą były przede wszystkim materiały personalne. Urok tej kategorii źródeł proveniencji archiwalnej polegał na tym, że autor niniejszej pracy zazwyczaj był pierwszym, który sięgał do tych teczek. Tak było zarówno w przypadku materiałów udostępnianych przez archiwa państwowe, jak i Centralne Archiwum Wojskowe, IPN czy Instytut Sikorskiego w Londynie. Informacje pozyskane w ten sposób stanowiły punkt wyjścia z jednej strony do analizy jakościowej zjawisk, z drugiej natomiast zostały wykorzystane do stworzenia bazy biogramów stanowiących podstawę do analizy ilościowej procesów. Z tych też względów zazwyczaj, przedstawiając analizę zjawisk jakościowych posługiwano się odwołaniami do źródeł, natomiast w drugi przypadku, ze zrozumiałych powodów, nie. Jakościowe badanie było bardzo żmudne, jednak dało nader interesujące wyniki. Ponadto przyjęcie tej perspektywy badawczej pozwoliło generalnie uzyskać względnie równomierny dostęp do materiałów bez szczególnej preferencji geograficznej. Należy pamiętać, że mamy do czynienia z administracją państwową, w której starostowie byli przenoszani do różnych części kraju. W efekcie kapitałne materiały do historii województwa wołyńskiego zostały odnalezione w Archiwum Państwowym w Kielcach,

¹⁸ Umowność tego pojęcia wynika zarówno z ich trwałości, jak i zasięgu geograficznego sprawowanej władzy — trudno porównywać Radę Narodową Księstwa Cieszyńskiego z Zarządem Cywilnym Ziem Wschodnich.

a interesujące dane dotyczące Pomorza — w Archiwum Państwowym w Lublinie.

Należy zauważyć, że przyjęta perspektywa badawcza miała również pewną wadę. Zdaliśmy sobie z tego sprawę już wkrótce po podjęciu kwerendy, choć obraz, który ukazał się ostatecznie, jest jeszcze bardziej pesymistyczny. Otóż przyjęcie jako podstawy źródłowej materiałów personalnych wiązało się z preferencją o charakterze chronologicznym. Wynika to z okoliczności towarzyszących budowie administracji ogólnej po odzyskaniu niepodległości, co zostało scharakteryzowane w rozdziale I. Problem ten dotyczy przede wszystkim okresu 1918–1920, kiedy to nominacje starościńskie miały czasami charakter oddolny, niekiedy bardzo efemeryczny. Doprowadziło to do nader niepokojącej konstatacji: zbiór starostów w okresie Polski międzywojennej jest zbiorem liczącym +/- nieskończoną liczbę elementów. Z problemu powyższego można było sprytnie wybnąć poprzez przesunięcie ram chronologicznych pracy z 1918 na 1921 r., wyjaśniając to np. zakończeniem kształtowania się granic. Zdecydowaliśmy się jednak na utrzymanie października 1918 r. jako cezury początkowej przede wszystkim ze względu na to, że problemy towarzyszące budowie administracji w latach 1918–1920 rzutowały na jej funkcjonowanie aż do 1939 r., a zatem bez ich ukazania całość ewolucji, której podlegała grupa starostów, podobnie jak i cały korpus urzędniczy, byłaby niezrozumiała.

Wyżej wskazane braki dotyczą przede wszystkim zakresu ilościowego. W wymiarze jakościowym udało się je uzupełnić innymi materiałami, także archiwalnymi. Okazało się także, że nie tylko my mieliśmy problem z ustaleniem spraw personalnych dla pierwszego okresu funkcjonowania administracji ogólnej. Z podobnym zagadnieniem miał zmierzyć się także Roman Hausner, oparł się jednak na zestawieniach statystycznych przygotowanych na potrzeby GUS w okresie przekształceń aparatu administracyjnego w latach 1922–1923¹⁹. Oznacza to, że nawet gdybyśmy mieli do dyspozycji całość materiałów wytworzonych przez MSW według stanu na 1938 r., to nadal brakowało by mnóstwa danych właśnie do pierwszych lat II RP. Jest to efektem przede wszystkim tego, że na stanowiskach starościńskich (i nie tylko) pojawiło się wówczas sporo osób niejednokrotnie znanych na terenie powiatu, które w latach 1919–1920 z administracji ogólnej odeszły i w zasadzie „znikły”²⁰.

¹⁹ On także nie dysponował aktami personalnymi komisarzy ludowych z pierwszych miesięcy funkcjonowania państwa polskiego.

²⁰ Warto zauważyć, że podobnie rzecz wygląda w odniesieniu np. do posłów na Sejm 1935–1938. W miejsce rasowych polityków pojawiła się wówczas w parlamencie liczna grupa lokalnych działaczy społecznych, zasłużonych na szczeblu miasta czy powiatu, którzy właśnie „pojawiają się” w 1935 r., po czym „znikają” w 1938 r.

W zakresie badań jakościowych podstawą, poza wymienionymi już źródłami, był selektywnie dobrany materiał dostępny w archiwach krajowych i zagranicznych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na jedną rzecz. Choć wydarzenia II wojny światowej odcisnęły bardzo silne piętno m.in. na źródłach do XX wieku, to należy pamiętać, że historia tego okresu to historia źródeł masowych. Dotyczy to nie tylko prasy, ale także materiałów wytwarzanych przez administrację. Okólniki, zarządzenia, sprawozdania itp. były powielane i nawet jeżeli tych materiałów nie ma w AAN, to może się okazać, że znajdziemy je w jednym z archiwów państwowych na terenie kraju.

Istotną kwestią — zwłaszcza w kontekście badań ilościowych — jest to, kogo uznano na potrzeby niniejszej pracy za starostę. Dla okresu 1920–1939 nie będzie to budziło większych wątpliwości. Starostą był ten, kto uzyskał nominację ministerialną na to stanowisko, przede wszystkim w formie dekretu nominacyjnego, a w dosłownie pojedynczych przypadkach, które zostały omówione w rozdz. V, także na podstawie decyzji wojewody. Nie zostały zatem do tej grupy zakwalifikowane osoby, które np. piastowały stanowisko wicestarosty i z urzędu zastępowały kierownika starostwa w przerwie między opuszczeniem urzędu przez jednego i przybyciem innego starosty. Jest to problem dotyczący także relacji źródłowych czy też inskrypcji nagrobnych lub nekrologów — wiemy o co najmniej kilkunastu przypadkach osób tytułowanych na nagrobku „starostami”, a faktycznie tego urzędu nigdy nie piastujących.

Większy kłopot jest z okresem 1918–1920, a to ze względu na brak jednego ośrodka, który podejmował decyzje. Mamy wówczas do czynienia z w zasadzie dublującymi się strukturami (Galicja od listopada 1918 r. do marca 1919 r.). Wreszcie w listopadzie 1918 r. spotykamy co najmniej kilkanaście przypadków starostów (komisarzy), którzy to stanowisko piastowali przez kilka dni. Przyjęto zatem założenie, że za nominowanego w tym okresie uznaje się osobę wskazaną na to stanowisko przez władzę suwerenną, a zatem dla b. Królestwa Polskiego będą to rząd warszawski i lubelski, dla Galicji Polska Komisja Likwidacyjna, Tymczasowy Komitet Rządzący we Lwowie, Komisja Rządząca i Generalny Delegat Rządu we Lwowie, dla Kresów Wschodnich Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich, wreszcie dla byłego zaboru pruskiego Naczelna Rada Ludowa oraz Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej²¹. Ponadto uwzględniono również w tej grupie pojedyncze przypadki (dotyczące głównie b. dzielnicy pruskiej oraz Królestwa Polskiego) osób wybranych przez miejscowe społeczności, a zatwierdzonych potem przez władze lokalne.

Kolejny problem wiąże się z określeniem momentu nominacji (przeniesienia) starosty. W źródłach możemy mieć do czynienia z dwoma podstawowymi

²¹ Wyodrębniono je mimo tego, że formalnie jego kierownik był członkiem Rady Ministrów w Warszawie.

danymi — datą wydania dekretu nominacyjnego oraz datą objęcia urzędu. Z praktycznego punktu widzenia ważniejsza była ta druga, bo to od tej chwili starosta brał odpowiedzialność za powierzony urząd. Niestety jednak kompleksowe jej uchwycenie jest niemożliwe. Informacje te były odnotowywane generalnie w dokumentacji personalnej, która, jak wiadomo, jest niepełna. Z przeprowadzonych badań wynika, że odtworzenie ich jest niemożliwe nawet w odniesieniu do województw, których dokumentacja zachowała się do naszych czasów w najlepszym stanie. Jedynym względnie stałym punktem odniesienia pozwalającym uporządkować zagadnienie obsady starostw powiatowych są dekrety nominacyjne i to one zostały wzięte jako podstawa przy poniższych ustaleniach. Należy więc pamiętać, że te daty odbiegają od stanu faktycznego, albowiem objęcie stanowiska następowało zwykle w okresie od 2 tygodni do nawet 2 miesięcy od daty dekretu nominacyjnego. Stąd też, analizując zawartość np. wojewódzkich dzienników urzędowych, możemy spotkać się z przypadkami, gdy jakieś ogłoszenie lub decyzja było podpisywane przez starostę, który kilka dni wcześniej został przeniesiony na inne stanowisko. Informacja dotycząca daty objęcia urzędu będzie w miarę możliwości wprowadzana już w publikacjach prezentujących noty biograficzne poszczególnych starostów.

Celem niniejszej pracy jest również pokazanie procesów, którym podlegał międzywojenny aparat administracyjny. Niezbędne zatem stało się uchwycenie pewnych zagadnień w określonych momentach historycznych. Zdecydowano, że najodpowiedniejsze będą trzy daty. Wybór konkretnego dnia był nieodzowny ze względu na zasadę monokratyczności i fakt, że nie należały do wyjątków przypadki, gdy dany urzędnik był w konkretnym roku dwukrotnie przenoszony. Pierwszy to 30 czerwca 1925 r., czyli moment kiedy generalnie możemy mówić o ustabilizowaniu sytuacji w zakresie obsady starostw, co wynikało zarówno z zamknięcia procesu kształtowania się granic, jak też z generalnego odpływu z administracji osób przypadkowych bądź zaangażowanych, jak ziemiaństwo, pod wpływem ogólnej sytuacji politycznej. Drugi — 30 czerwca 1929 r. — to „oko cyklonu” — sam środek najbardziej dynamicznych pomajowych zmian personalnych w aparacie administracyjnym. W tym okresie mamy do czynienia zarówno z elementem nowym, jak i z przedmajowymi urzędnikami. Wreszcie 30 czerwca 1935 r. symbolizuje okres, gdy administracja ogólna zasadnicze „trzęsienie ziemi” ma już za sobą, korpus urzędniczy co do zasady przybrał kształt oczekiwany przez obóz sprawujący władzę, a dokonujące się po tej dacie zmiany personalne mają charakter ruchów naturalnych (z wyjątkiem nadzwyczajnej aktywności w zakresie postępowań dyscyplinarnych).

W pracy dla jasności przekazu zdecydowano się na użycie nazw geograficznych stosowanych w okresie międzywojennym powszechniej, a i dzisiaj bardziej zrozumiałych. W związku z tym m.in. Brześć Litewski, a od 1923 r. Brześć nad Bugiem to po prostu Brześć nad Bugiem, a Lisko to Lesko (od 1932 r.). W tekście wymiennie są stosowane w niektórych okresach pojęcia komisarz ludowy, powiatowy czy starosta. Te dwa pierwsze są traktowane jako synonimy „właściwego” starosty, a źródła przemieszania pojęciowego zostały scharakteryzowane na początku pierwszego rozdziału (podobnie rzecz się ma z „powiatowym związkiem samorządowym” i „powiatowym związkiem komunalnym”). W bibliografii zdecydowano się na zastosowanie ujednoliconego zapisu wszystkich wydawnictw szczebla wojewódzkiego, niezależnie od tego, że pod koniec lat 20. zaczęły one zmieniać swoje nazwy. Podobnie wygląda sprawa także z innymi tytułami prasy, wykorzystanymi w niniejszym opracowaniu (np. „GAiPP”, „Express Ilustrowany” etc.). Przy cytowaniu wydawnictw urzędowych stosowano powszechnie używaną formę zapisu, jedynie w przypadkach braku pozycji odnoszono się do działu lub strony. W pracy skoncentrowano się na zjawiskach typowych, natomiast w przypisach Czytelnik znajdzie odwołanie jedynie do wybranych przykładów. W naszej ocenie przytaczanie dalszych dowodów miało się z celem, a przede wszystkim zwiększyłoby objętość i tak niemałą już książki.

Przeprowadzenie niezbędnych badań według przedstawionego pokrótce schematu wymagało nie tylko czasu, ale i pieniędzy. Były one możliwe dzięki olbrzymiej życzliwości, z jaką się spotkałem ze strony władz Wydziału Historycznego oraz Instytutu Historii Uniwersytetu Jagiellońskiego (niezależnie od kadencji), które były w stanie wspomóc finansowo prowadzone przez mnie badania. Ponadto na początkowym etapie badań bardzo ważne było wsparcie udzielone na prowadzenie prac badawczych przez Zakład Przeróbki Mechanicznej Węgla w Dąbrowie Górniczej. Przeprowadzenie kwerendy w archiwach londyńskich było możliwe dzięki życzliwości i stypendium Fundacji z Brzezia Lanckorońskich. Za wszelką pomoc wyżej wymienionym instytucjom serdecznie dziękuję. Dziękuję również przewodniczącemu Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski Kazimierzowi Barczykowi za wsparcie niniejszej publikacji. Dla porządku należy nadmienić, że podjęta w Narodowym Centrum Nauki, już przy znacznym poziomie zaawansowania projektu, próba pozyskania środków na badania w archiwach na terenie Ukrainy zakończyła się niepowodzeniem.

Niniejsza praca miała szansę powstać w dużej mierze dzięki panującemu w Instytucie Historii UJ klimatowi intelektualnemu. W tym miejscu pragnę podziękować mojemu Mistrzowi, prof. dr. hab. Czesławowi Brzozie, wspierającemu autora od początku pracy naukowej wskazówkami, skłaniającemu

do wysiłku i podejmowania tematów ważnych, ale trudnych i wymagających dużego nakładu pracy, a zatem niechętnie opracowywanych przez innych. Podziękowania kieruję również pod adresem prof. dr. hab. Arkadiusza Adamczyka, którego dobre słowo, sugestie i podpowiedzi także towarzyszą mi w zasadzie od początku pracy naukowej. Wreszcie pragnę podziękować również prof. dr. hab. Robertowi Litwińskiemu za wysiłek włożony przez niego w przeczytanie tej niemałej przecież pracy oraz cenne uwagi krytyczne, które pozwoliły na jej uzupełnienie.

W toku prowadzonych prac badawczych generalnie spotykałem się z dużą życzliwością pracowników archiwów i instytucji naukowych. Szczególnie w tym miejscu chciałbym wyróżnić panią Annę Kęszycką z Archiwum IPN Oddział w Krakowie, która podczas kwerendy w tej instytucji była moim „oficerem prowadzącym”, cierpliwie znoszącym kolejne zamówienia, panią Jadwigę Kowalską i dr. Andrzeja Suchcitzę z Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. W. Sikorskiego w Londynie, za cenne podpowiedzi oraz za życzliwość — panią Annę Stefanicką z Instytutu Józefa Piłsudskiego w Londynie, p. Pawła Ząbczyńskiego z archiwum państwowego w Krakowie, dr. Przemysława M. Żukowskiego z Archiwum Uniwersytetu Jagiellońskiego, Wiesława Trzeciakowskiego i dr. Krzysztofa Halickiego z AP Bydgoszcz oraz Łukasza Jaworskiego z AP Łódź. Ponadto chciałem również podziękować za pomoc, życzliwość i cierpliwość pracownikom Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Centralnego Archiwum Wojskowego w Warszawie, archiwów państwowych w Kielcach oraz Białymstoku.

Jak wspomniano, trudno ogarnąć źródła do podjętego tematu. Z tym większą wdzięcznością przyjmowałem podarki, informacje, kserokopie i skany dostarczane mi przez przedstawicieli świata nauki, i nie tylko, z całej Polski. W gronie tym należy wyróżnić przede wszystkim prof. dr. hab. Przemysława Olstowskiego, dr. hab. Piotra Cichorackiego, dr. Marka Siomę, dr. Karola Maklesa oraz Łukasza Ulatowskiego i Andrzeja Matusiewicza.

Przygotowanie tej pracy byłoby niemożliwe bez pomocy rodzin międzywojennych starostów. Dzięki ich informacjom i udostępnionym dokumentom udało się uzupełnić wiele wcześniejszych ustaleń. Szczególnie chciałem wyróżnić dr. Adama Winiarza, którego życzliwość i dobre słowo towarzyszyły mi przez większość czasu poświęconego niniejszej pracy.

Na koniec chciałbym wyrazić nadzieję, że praca ta stanie się podstawą do prowadzonych cały czas badań dotyczących życia społeczno-politycznego II RP opartych na prasie czy materiałach wytworzonych przez administrację i przyczyni się do lepszego zrozumienia mechanizmów mu towarzyszących. Mam również nadzieję, że będzie ona stanowiła impuls dla historyków-regionalistów. W ich rękę znajduje się bowiem klucz do oceny samorządowej

aktywności starostów, gdyż to oni wiedzą, co ten czy ów po sobie zostawił, jaka była wartość jego działań i realizowanych inwestycji. Być może dzięki tej pracy będą oni w stanie wpisać „swojego” starostę w szersze, ogólnopolskie modele. Wreszcie niniejszą pracę należy traktować również jako wprowadzenie do przygotowywanej publikacji zbierającej noty biograficzne starostów Polski międzywojennej.

ROZDZIAŁ I

POCZĄTKI

Przed przystąpieniem do analizy okoliczności budowy aparatu administracji ogólnej I instancji konieczne jest dokonanie wprowadzenia w tematykę nazewnictwa urzędów. Jest to niezbędne ze względu na panujący w tym zakresie chaos nomenklaturowy oraz związane z nim nieścisłości pojawiające się w literaturze przedmiotu¹. Generalnym źródłem tego stanu rzeczy jest fakt budowania administracji w oparciu o co najmniej trzy porządki prawne obowiązujące na ziemiach polskich, brak przygotowań adekwatnych do skali wyzwań, walki o granice przedłużające stan tymczasowości do 1922 r. czy wreszcie zmieniające się koncepcje. W przypadku wielu zagadnień władzom udało się ukrócić pewne niekonsekwencje, w innych zaś stan ten trwał aż do wybuchu II wojny światowej.

1. Terminologia

Pierwotne (choć nie długotrwałe) niespójności w nazewnictwie organów administracji ogólnej I instancji pojawiły się już w pierwszych tygodniach istnienia państwa polskiego. Zgodnie z dekretem Rady Regencyjnej z 30 X 1918 r. „O organizacji władz na obszarze cesarsko-królewskiego Generalnego Gubernatorstwa Lubelskiego” planowano zorganizowanie urzędów powiatowych, na czele których mieli stanąć starostowie. Podobny tytuł mieli nosić kierownicy odpowiednich urzędów na terenie okupacji niemieckiej². Okazało się jednak, że rząd lubelski Daszyńskiego powoływał na szefów administracji powiatowej nie starostów, ale komisarzy³. W dotychczasowej literaturze przedmiotu brak rozstrzygnięcia co do kwestii źródła tej niespójności⁴. Warto też zwrócić uwagę, że przymiarki do tej nomenklatury pojawiały się już

¹ Np. J. Marczuk, *Straceni w Noc wigilijną. Lublin 23 XII 1939*, Lublin 2000, s. 41–46.

² AAN, PRM, cz. II, sygn. 76, npag., Pismo Szefa Sekcji Administracyjnej MSW do Kancelarii Głównej MSW w sprawie umundurowania urzędników, Warszawa 4 III 1918 r.

³ W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 83.

⁴ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 332; K.W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski*, Kraków 1920, s. 67 (dalej: K.W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych...*); J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 150.

w kontekście, utraconych przez okupantów, projektów Departamentu Spraw Wewnętrznych Tymczasowej Rady Stanu⁵. Być może pewnym wyjaśnieniem dla toku rozumowania ministrów w dniach przełomu listopadowego 1918 r. jest treść dekretu nominacyjnego, który otrzymali (w pewnych sytuacjach zapewne antydatowanego) mianowani 11 XI 1918 r. komisarze. Warto ją przytoczyć w całości, albowiem jest to dokument, na który dotychczas się nie powoływano, a w charakterystyczny sposób oddaje on warunki, w których przyszło tworzyć administrację w tamtym momencie.

Mianuję Pana Komisarzem Rządu Polskiego na powiat Warszawski aż do czasu zamianowania Starosty i polecam objąć bezzwłocznie wyznaczone Mu stanowisko. Obowiązki Pana są określone w załączonej instrukcji. Uposażenie wynosi 1200,- (tysiąc dwieście) marek miesięcznie, które wypłacać Panu będzie Centralna Kasa Państwowa. Na wydatki związane z prowadzeniem Kancelarii, na rozjazd, opał i światło, jak również reprezentację wyznacza się Panu do wyrachowania kwotę 1000,- marek (tysiąc) miesięcznie. Kwotę 900,- (dziewięćset) marek, jako należność do dnia 30 listopada otrzyma Pan z góry, następnie płace otrzymywać Pan będzie każdego 1-go miesiąca. Do pomocy przydzielam Panu w charakterze pomocników: KAZIMIERZA MOSDORFA, JULIANA SRZEDNICKIEGO i MARIANA RACIĘCKIEGO, których płaca wynosić będzie po 900,- (dziewięćset) marek miesięcznie [...] Płacę za dwie dekady listopada, a więc do dnia 30/XI otrzymają wymienieni wraz z dekretem o miejscu przeznaczenia⁶.

Wnioskować z tego można, że określenie „komisarz” nie zostało użyte jako wyraz lewicowych prądów w zakresie nomenklatury, a było raczej podkreśleniem tymczasowości stanu z listopada 1918 r., nieprzesadzającym ostatecznie o nominacjach starostów⁷. W źródłach pojawia się również przesłanka, zapewne także niepozbawiona podstaw, wskazująca na chaos legislacyjny w pierwszych dniach niepodległości, gdy część regulacji była przygotowywana w biurze Prezesa Rady Ministrów, a część w MSW⁸. Za argumentacją tą przemawia fakt, że o ile z pojęcia „komisarz ludowy” zrezygnowano stosunkowo szybko (chronologicznie wiązać to można z dymisją rządu Moraczewskiego), o tyle w późniejszym okresie niekiedy równolegle uży-

⁵ W. Suleja, *Tymczasowa Rada Stanu*, Warszawa 1998, s. 157.

⁶ CAW, ap 2829, npag., Odpis pisma kierownika Rady Ministrów Wróblewskiego i kierownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do Stanisława Okulicza w Warszawie, Warszawa 11 XI 1918 r.

⁷ Taka wykładnia etymologii pojęcia „komisarz ludowy” por. K. Badziak, *W oczekiwaniu na przełom. Na drodze do załamania państwa polskiego: listopad 1918–czerwiec 1920*, Łódź 2004, s. 42.

⁸ Zakład Naukowy im. Ossolińskich we Wrocławiu, Dział Rękopisów, K. Lentz, *Wspomnienia i uwagi 1918–1927*, sygn. 12615/II, k. 100–101.

wano określenia „komisarz rządowy” i „komisarz powiatowy”. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że na tym tle pojawiały się i tej natury niekonsekwencje, że mianem komisarza określano komisarycznych (a zatem nominowanych, a nie wybieranych) burmistrzów. Zmusiło to władze do wyjaśnień, że w administracji na terenie powiatu tytuł komisarza przysługuje jedynie dwóm urzędnikom — komisarzowi rządu ludowego (później powiatowemu) czyli kierownikowi administracji ogólnej I instancji oraz komisarzowi ziemskiemu (jako urzędnikowi administracji rolnej)⁹.

O ile na terenie byłego Królestwa Kongresowego mamy do czynienia z pewnym chaosem pojęciowym związanym z nazwą stanowiska, ale w zakresie kompetencji niebudzącym większych wątpliwości, o tyle wysoce kłopotliwie przedstawia się dla badaczy istniejąca na terenie Galicji zbieżność w nazwie między tytułami służbowymi związanymi z określoną kategorią plac a stanowiskiem służbowym.

Tab. nr 1. Tytuły służbowe urzędników koncepcyjnych na terenie Galicji (okres Generalnej Delegatury Rządu na Galicję).

Tytuł służbowy	Kategoria plac	Tytuł służbowy	Kategoria plac
Generalny Delegat Rządu	II	Sekretarz Namiestnictwa	VIII
Wiceprezydent	IV	Komisarz powiatowy	IX
Radca Dworu	V	Konceptista	X
Radca Namiestnictwa	VI	Praktykant koncepcyjny	–
Starosta	VII		

Na podstawie: R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 135.

W praktyce polityki personalnej administracji galicyjskiej tytuł służbowy odnoszący się tylko do kwestii związanych z wysokością wynagrodzenia nie miał żadnego związku ze stanowiskami kierowników starostw. Na tę funkcję powoływano urzędników posiadających tytuł służbowy starosty, ale statystycznie zdecydowanie częściej nominacje te dotyczyły radców lub sekretarzy Namiestnictwa, a nawet komisarzy powiatowych. Podobnie na stanowiskach w Prezydium Namiestnictwa we Lwowie znajdziemy urzędników noszących tytuł służbowy starosty, którzy siłą rzeczy kierownikami starostw być nie mogli. W konsekwencji do wszelkich przekazów odnoszących się do galicyjskich urzędników w kategorii „starosta” należy podchodzić bardzo ostrożnie, niejednokrotnie bowiem nawet z kontekstu trudno ustalić, czy mamy do czynienia

⁹ AP Kielce, Komisarz Ludowy w Radomiu, sygn. 2, s. 239, Okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Nr I.II.30, Warszawa 14 I 1919 r.

nia ze starostą (jako stopniem służbowym), czy też w istocie z kierownikiem starostwa¹⁰. Wspomniany problem będzie występował wyłącznie na terenie Galicji i tylko do momentu, kiedy regulacje dotyczące tytułów służbowych nie zostały ujednolicone w skali całej Rzeczypospolitej.

Do powyższych problemów związanych z interpretacją przekazów źródłowych należy dodać istotny kłopot związany z chaosem, o którym będzie mowa poniżej. Polska Komisja Likwidacyjna, powołując w poszczególnych powiatach komisarzy likwidacyjnych, w istocie na istniejącą już strukturę administracyjną nakładała bowiem własny jednoosobowy aparat kierowniczy, który miał zarządzać połączoną administracją polityczną i samorządową. W przypadku, gdy na komisarza likwidacyjnego powoływano urzędującego starostę, problemu w zasadzie nie było. Kłopot pojawiał się wówczas, gdy komisarzem mianowano wybitną osobistość powiatową, niebędącą urzędnikiem administracji politycznej, na co zwracali uwagę już współcześni.

Chaosu związany z nomenklaturą stosowaną w odniesieniu administracji ogólnej nie zakończył się w momencie stabilizacji granic, a w licznych przypadkach niekonsekwencje te ulegały nawet pogłębieniu.

Po okresie tymczasowym, związanym z zastąpieniem szefa administracji przy Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim (GGW) przez komendanta służby zewnętrznej Milicji Miejskiej, rozporządzeniem RM z 6 I 1919 r. ustanowiono nadzwyczajnego komisarza na m. st. Warszawę i powiat warszawski w osobie Franciszka Anusza, co wskazywałoby na łączne traktowanie miasta wydzielonego oraz powiatu podstołecznego. Jednocześnie, w związku z likwidacją Milicji Miejskiej, okólnikiem z 3 IV 1919 r. przedstawicielem władzy administracyjnej w Warszawie (ale i Łodzi i w Lublinie) został naczelnik Policji Komunalnej. Ustawa z 2 VIII 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji wyodrębniła m. st. Warszawę jako jednostkę administracyjną niewchodzącą w skład województwa warszawskiego, a w związku z likwidacją Policji Komunalnej minister spraw wewnętrznych przekazał komisarzowi nadzwyczajnemu uprawnienia naczelnika Policji Komunalnej, w istocie wy-

¹⁰ Ten problem natury badawczej dobrze może obrazować dokument zawierający informacje o obsadzie starostw na terenie Galicji w latach 1920–1921. Np. na etacie wyższych urzędników w starostwie powiatowym brodzkim znajdowało się trzech funkcjonariuszy, radca Namiestnictwa Aleksander des Loges, przydzielony jako kierownik starostwa Chrzanów–Oświęcim, komisarz powiatowy Józef Krzyżanowski, przydzielony do starostwa w Trembowli oraz radca Namiestnictwa Marian Dyduzyński, przydzielony ze starostwa w Drohobyczu do Brodów jako kierownik starostwa; AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 7, t. II, k. 1102, Obsada starostw 1920–1921.

posażając go w kompetencje starosty¹¹. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy było rozporządzenie RM z 4 III 1920 r. w przedmiocie tymczasowej organizacji władzy administracyjnej I instancji w miastach Warszawie, Łodzi i Lublinie, zgodnie z którym władzę administracyjną I instancji stanowili tam komisarze rządowi¹². Warto dodać, że do rozwiązań tych nawiązywano również w odniesieniu do Kresów Wschodnich, gdzie dla Wilna odpowiednikiem komisarza (starosty) powiatowego był komisarz miejski m. Wilna¹³.

Powyższy stan w odniesieniu do m. st. Warszawy miał charakter tymczasowy, albowiem zespolenie Komisariatu na m. st. Warszawę jako organu administracji I instancji z administracją zdrowia, robót publicznych etc. II instancji nastroczało poważnych trudności. Stąd też podjęto działania zmierzające do przekształcenia komisarza rządu w organ administracji II instancji — przejawem tego było utworzenie 1 czerwca 1924 r. czterech ekspozytur komisariatu, gdy komisariat stawał się załącznikiem administracji wojewódzkiej, a ekspozytury — starostw, przy oczywistym uwzględnieniu specyfiki tego ośrodka. Doszło do tego w związku z wydaniem rozporządzenia prezydenta RP z 19 I 1928 r., albowiem na podstawie rozporządzenia RM z 5 VII 1928 r. o organizacji i zakresie działania władzy administracji ogólnej na obszarze miasta stołecznego Warszawy wydzielono trzy, podległe Komisariatowi Rządu na m. st. Warszawę, starostwa grodzkie: północno-warszawskie, południowo-warszawskie oraz prasko-warszawskie. Z dniem 1 IV 1931 r. ze starostw grodzkich lewobrzeżnej Warszawy wydzielono jeszcze starostwo śródmiejsko-warszawskie¹⁴. Jednocześnie wymienione rozporządzenie prezydenta RP stanowiło podstawę zmiany nazwy urzędów w Łodzi i Wilnie — komisarza rządowego na starostę grodzkiego. W przypadku Lublina rozporządzeniem RM z 11 lipca 1922 r. zniesiono powiat miejski¹⁵.

Rozporządzenie prezydenta RP z 19 I 1928 r. odegrało również istotną rolę w procesie ujednolicenia nazewnictwa na terenie b. zaboru austriackiego, gdzie kompetencje z zakresu administracji ogólnej były we Lwowie i Krako-

¹¹ Przy czym komisarz warszawski podporządkowany był bezpośrednio MSW. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 82–83 (dalej: R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*).

¹² „Dz. U. RP” 1920, nr 20, poz. 106.

¹³ Zarządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dn. 26 V 1919 r. określające kompetencje komisarza miejskiego miasta Wilna, („Dz. U. ZCZW” 1919, nr 5, poz. 40).

¹⁴ „Dz. U. RP” 1928, nr 72, poz. 647; „Dz. U. RP” 1931, nr 26, poz. 155; A.J. Mielcarek, *Podziały terytorialno-administracyjne II Rzeczypospolitej w zakresie administracji zespolonej*, Warszawa 2008, s. 55.

¹⁵ „Dz. U. RP” 1922, nr 56, poz. 510; „Dz. U. Województwa Łódzkiego” 1928, nr 3; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 86.

wie podzielone między magistraty oraz Dyрекcje Policji¹⁶. Na jego podstawie RM wydała 19 marca 1928 r. rozporządzenie w sprawie powiatów miejskich, niezmieniające postanowień w zakresie kompetencji, natomiast przyznające dyrektorom policji tytuł i stanowisko starosty grodzkiego¹⁷. Kwestia wykorzystywania określenia „policja” w nazewnictwie organów administracji ogólnej nie była zresztą sprawą całkowicie neutralną, albowiem jednoczesne istnienie organu o nazwie „Dyrekcja Policji” oraz „Policja Państwowa” dezorientowało społeczeństwo, co przyznawało samo ministerstwo, postulując m.in. zmianę nazwy funkcji osób stojących na czele administracji ogólnej w miastach wydzielonych na kasztelanów¹⁸.

W przypadku zaboru pruskiego już w 1920 r. doszło do przekształcenia tzw. Prezydium Policji w Poznaniu w starostwo grodzkie, które z kolei zostało zlikwidowane w 1925 r., a jego kompetencje przeszły na prezydenta Poznania¹⁹.

Powyższe niekonsekwencje w pewnej tylko mierze zostały wyrównane rozporządzeniem prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. Nie obowiązywało ono bowiem na obszarze województwa śląskiego, a zatem o ile na czele administracji ogólnej w miastach wydzielonych na terenie b. zaboru rosyjskiego, austriackiego oraz pruskiego stanęli starostowie grodzcy, o tyle na terenie województwa śląskiego utrzymał się (dla Królewskiej Huty/Chorzowa, Katowic oraz Bielska) do 1939 r. dyrektor Policji²⁰.

Odrębną dalej omówioną kwestią jest problematyka Gdyni. W tym miejscu zaznaczmy, że funkcje organu administracji ogólnej I instancji na terenie tego powiatu spoczywały w ręku urzędnika noszącego tytuł komisarza rządu.

2. Bilans otwarcia

Jak to zostanie jeszcze wykazane, poszczególne ziemie wchodzące w skład II RP różniły się w zakresie m.in. struktury podziału administracyjnego, kom-

¹⁶ Ich kompetencje dotyczyły głównie zagadnień porządku i bezpieczeństwa publicznego, a pracujący w nich mieli własną tabelę tytułów służbowych; uposażenie dyrektora policji odpowiadało uposażeniu radcy dworu. Należy jednocześnie podkreślić brak sztywnych granic między administracją polityczną a dyrekcjami policji — przenoszenie z jednego urzędu do drugiego odbywało się bardzo płynnie i, jak dowodzi przytoczony niżej przypadek J. Krykiewicza, zjawisko to nie było ograniczone li tylko do jednego zaboru.

¹⁷ „Dz. U. RP” 1928, nr 45, poz. 426; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 87.

¹⁸ AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 113, s. 227–238, Pismo okólne MSW w sprawie projektu ustawy o ustroju władz administracji ogólnej, Warszawa 11 XI 1925 r.

¹⁹ „Dz. U. RP” 1925, nr 8, poz. 61.

²⁰ Ustawa z dn. 17 III 1939 r. o organizacji i zakresie działania powiatowych władz administracji ogólnej w województwie śląskim, („Dz. Ustaw Śląskich” 1939, nr 8, poz. 19); AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 450, s. 136–137, Pismo wojewody śląskiego do ministra spraw wewnętrznych, Katowice 28 IX 1929 r.

petencji państwowej władzy powiatowej, wreszcie liczby szczebli w podziale administracyjnym. Odmiennościami tym towarzyszyła zróżnicowana liczba mieszkańców przypadających na każdy z powiatów. W przypadku Królestwa Polskiego generalnie liczba mieszkańców na powiat wahała się między 75 a 200 tys., w Galicji między 50 a 170 tys., a w zaborze pruskim — między 20 a 96 tys. mieszkańców²¹. Pochodną tych kontrastów były dyskusje dotyczące zasadności powołania w odrodzonej Rzeczypospolitej jedno- lub dwustopniowego podziału administracyjnego. Za pierwszym rozwiązaniem przemawiał duży udział byłych ck urzędników w aparacie administracyjnym rodzącego się państwa, co wiązało się z pewnym, dość bezrefleksyjnym, przeszczepianiem wzorców z Galicji. Niewątpliwie dodatkowym argumentem podnoszonym w latach 1918–1919 były oszczędność i brak odpowiednich kadr fachowych. Oczywiście zachowanie jednostopniowego podziału, co w polskich warunkach oznaczało strukturę starostwo powiatowe — ministerstwo, powodowało wiele negatywnych skutków. Po pierwsze, oszczędności takie pociągały za sobą, jak to często bywa, koszty dla społeczeństwa — im większe jednostki administracyjne, tym większe koszty ponoszone przez obywateli w związku z dojazdem. Funkcjonowanie li tylko aparatu powiatowego musiało spowodować — i spowodowało — przeciążenie władz centralnych sprawami, które w normalnym układzie winny być rozstrzygane na szczeblu wojewódzkim. Tym bardziej że w okresie kiedy funkcjonowała w II Rzeczypospolitej administracja ogólna jednostopniowa, mieliśmy do czynienia z aparatem urzędniczym nieprofesjonalnym, uczącym się dopiero i podlegającym weryfikacji, a generalnie na terenie zaboru rosyjskiego i pruskiego społeczeństwo też było przyzwyczajone do istnienia drugiego stopnia administracji²². Nieodżowne zatem było przeprowadzenie reformy podziału administracyjnego kraju, która pociągnęłaby za sobą względne ujednolicenie m.in. wielkości powiatów, relacji między władzą polityczną (administracją ogólną) a samorządem etc. Faktycznie proces ten był zjawiskiem długotrwałym, ciągle odraczanym i niedokończonym, choć z drugiej strony należy podkreślić, że władze odnotowały na tym polu pewne sukcesy, zwłaszcza po 1928 r.

Dla właściwej oceny wysiłku podjętego przez władze państwa polskiego w zakresie budowy aparatu administracyjnego, zwłaszcza w pierwszych latach niepodległości, konieczne jest określenie punktu wyjścia oraz zasobu kadrowego, z którego mogła czerpać II Rzeczypospolita. Zgodnie z ustaleniami G. Smyka w momencie ewakuacji Rosjan z Królestwa Polskiego aparat admini-

²¹ E. Dubanowicz, *Sprawa politycznej administracji w Polsce. Podstawy materialne i zasady organizacyjne rządowej administracji terytorialnej na stopniach pośrednich*, Lwów 1920, s. 10–11. Powyższa generalna charakterystyka nie dotyczy powiatów miejskich.

²² Ibidem, s. 14–25.

stracyjny jego guberni na szczeblach kierowniczych składał się z Rosjan (poza wydziałami fachowymi jak lekarski czy budowlany). Nieco inaczej sytuacja kształtowała się w administracji szczebla powiatowego — tam aż 70–80% personelu, niejednokrotnie na stanowiskach naczelników powiatów, stanowili Polacy. Jednakże mimo tego wśród międzywojennych starostów nie odnajdziemy ludzi, który w swojej karierze zawodowej mogli wylegitymować się służbą państwową u zaborcy rosyjskiego na terenie Królestwa Polskiego²³. Można oczywiście źródeł tego stanu doszukiwać się w fakcie ewakuacji tegoż aparatu, a zatem niemożności objęcia przez jego funkcjonariuszy urzędów wtedy, kiedy byli w największym stopniu potrzebni (choć z drugiej strony w latach 1917–1918 istniały możliwości powrotu do Królestwa). Istotnym czynnikiem mógł być też fakt, że z zatrudnienia tych ludzi zrezygnowano, co wynikało z odejścia od rosyjskiego modelu administracji. W przypadku zaboru pruskiego trudno w ogóle mówić o możliwości sięgnięcia po urzędników administracyjnych narodowości polskiej, albowiem stanowili oni wyjątkowo niski odsetek całości aparatu, i to w dodatku pracujący na niższych stanowiskach. Galicja dysponowała najliczniejszym zasobem kadrowym, do którego rzeczywiście sięgnięto, choć uprzednio wyeliminowano z niego jednostki nastawione najbardziej lojalistycznie wobec Wiednia. W zaborze austriackim, ze względu na liczną kadrę pozostającą do dyspozycji, można było sobie na tego typu ruch pozwolić. Na obszarach, gdzie nie dysponowano odpowiednim zapleczem, pozostawało sięgnięcie do elit lokalnych — elementu patriotycznego, często zaangażowanego w działalność niepodległościową, choć najczęściej pozbawionego wykształcenia formalnego, pozwalającego na profesjonalne wykonywanie zawodu urzędnika.

Momentem o bardzo istotnym znaczeniu dla budowy fachowego korpusu urzędniczego przyszłej Rzeczypospolitej było zajęcie przez wojska państw centralnych Królestwa Polskiego i ustanowienie na jego terenie zarządu wojskowego. Złożyło się na to kilka przyczyn.

Po zajęciu Kongresówki państwa centralne musiały zorganizować administrację pozwalającą im na skuteczne zarządzanie i eksploatację podbitego terenu, a jednocześnie zapewniającą spokój i porządek na tyłach walczących armii. Obaj okupanci korzystali przy obsadzie zarządu wojskowego z Polaków z zaboru pruskiego i austriackiego, przy czym ze względów omówionych po-

²³ Nie jest powiedziane, że zjawisko to nie występowało na niższych szczeblach, aczkolwiek analiza biogramów starostów prowadzi do jednoznacznej konstatacji — w aparacie tych ludzi nie ma. Trudno bowiem założyć, że systemowo nie dopuszczano ich do awansu, zwłaszcza że w zbadanych źródłach brak choćby wzmianki na ten temat. Pozostaje zatem kwestią do ustalenia — co się z tymi ludźmi stało. A. Chwalba, *Polacy w służbie Moskali*, Warszawa–Kraków 1999, 128–130; G. Smyk, *Korpus urzędników cywilnych w Guberniach Królestwa Polskiego w latach 1867–1915*, Lublin 2004, s. 263.

wyżej zjawisko to występowało na zdecydowanie szerszą skalę w Generalnym Gubernatorstwie Lubelskim²⁴. Tym samym pojawiła się tam grupa urzędników-Polaków wnoszących odrębną biurowość i posługujących się językiem polskim jako urzędowym (co było pewnym *novum* w Kongresówce)²⁵. Obecny stan badań nie pozwala na precyzyjne określenie skali zjawiska, niemniej już analiza zbiorowości międzywojennych starostów, wśród których przedstawiciele wymienionej grupy występowali, pozwala na stwierdzenie, że Polacy zdominowali austriacki aparat okupacyjny (w przeciwieństwie do elementu wojskowego). Można to uzasadniać dążeniami Austro-Węgier zmierzających do przyłączenia tych ziem do monarchii habsburskiej²⁶. Sami urzędnicy ck Namiestnictwa byli też zainteresowani odbyciem służby wojskowej w formie oddelegowania do aparatu okupacyjnego Królestwa Polskiego. Ich pojawienie się wynikało z sytuacji na froncie — późniejsi starostowie, najczęściej w charakterze komisarzy cywilnych, będą od maja 1915 r. aż po 1916 r. systematycznie kierowani do zarządu okupacyjnego²⁷. Wówczas proces ten generalnie ustał, ale aparat administracyjny w swym zasadniczym zrębie już funkcjonował. Wydaje się również, że lepszy start późniejszym starostom zapewniała służba w aparacie okupacyjnym szczebla powiatowego (dowodem choćby kierownik ck urzędu powiatowego w Janowie Lubelskim, dr Juliusz Dunikowski, który był pierwszym w niepodległej Polsce komisarzem ludowym na powiat piotrkowski)²⁸, która pozwalała poznać realia pracy administracji na tym szczeblu. Niejednokrotnie urzędnicy po listopadzie 1918 r. pracowali dłuższy czas w powiecie, na którego terenie znajdowali się jako urzędnicy komisariatu cywilnego. Z drugiej strony nie możemy całkowicie wykluczyć z grona późniejszych urzędników (starostów) Polski niepodległej także funkcjonariuszy zatrudnionych w centrali GGL. Siłą rzeczy było ich mniej, obejmowali urzędy starościńskie na stosunkowo krótki czas, i to raczej w pierwszym okresie istnienia państwa (do 1921 r.), oraz generalnie byli stosunkowo szybko „zasysani” przez Zarząd

²⁴ Na temat Zarządu Cywilnego przy Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim por. P. Mikietyński, *Niemiecka droga ku Mitteleuropie. Polityka II Rzeszy wobec Królestwa Polskiego (1914–1916)*, Kraków 2009, s. 156–158. Por. też S. Bukowiecki, *Rola czynników wewnętrznych w utworzeniu nowej państwowości Polski*, „Niepodległość” 1930, t. II, s. 11.

²⁵ J. Lewandowski, *Królestwo Polskie wobec monarchii austro-węgierskiej w latach 1914–1918*, Lublin 1983, s. 74, 103.

²⁶ J. Lewandowski, *Austro-Węgry wobec sprawy polskiej w czasie I wojny światowej. Początki zarządu okupacyjnego w Królestwie*, „Przegląd Historyczny” 1975, t. LXVI, s. 401 (dalej: J. Lewandowski, *Austro-Węgry...*); W. Witkowski, *op. cit.*, s. 293.

²⁷ Np.: CAW, ap 2031, npag., Karta ewidencyjna; ibidem, ap 9667, npag., Curriculum vitae, Kutno X 1922 r.

²⁸ J. Lewandowski, *Austro-Węgry...*, s. 384. Na temat struktury, obsady i znaczenia komend powiatowych okupacji austro-węgierskiej Królestwa Polskiego por. J. Gaul, *Kancelaria Generalnego Gubernatorstwa Wojskowego w Lublinie 1915–1918*, Warszawa 1998, s. 24–27.

Centralny MSW lub administrację wojewódzką²⁹. Warto dodać, że postawa ck urzędników austriackiego zarządu okupacyjnego w Królestwie wobec polskiej irredenty była raczej przychylna, przejawiająca się w patrzeniu przez palce na działalność niepodległościową lewicy i POW³⁰.

Wymieniona grupa urzędników odegrała rolę kluczową w budowie aparatu administracyjnego. Byli oni apolitycznymi fachowcami, znającymi się na procedurze wykorzystywanej w administracji ck monarchii. Jednocześnie byli elementem obcym, niemającym większego zrozumienia dla odrębności społeczeństwa królewskiego i z przekonania raczej austrofilskim³¹. Konsekwencją takiej mieszanki były z jednej strony naturalna predyspozycja do pozostania po listopadzie 1918 r. w aparacie administracyjnym Królestwa, a z drugiej wykluczenie ze stanowisk kierowniczych jako, zwłaszcza w okresie tzw. rządów ludowych, *stricte* politycznych. Faktycznie, urzędnicy zarządu okupacyjnego w pierwszych miesiącach niepodległości obejmowali stanowiska referendarzy czy zastępców komisarzy ludowych. Obecność tej grupy doprowadziła do zaspokojenia pierwszego głodu fachowych sił urzędniczych, co nie znaczy, że zapobiegła przenoszeniu urzędników z Galicji w okresie późniejszym. Gdy okazało się, że osoby, które objęły kierownictwa administracji ogólnej I instancji w listopadzie 1918 r., nie sprawdziły się, bo np. byli to małorolni chłopcy czy nauczyciele (ale przede wszystkim działacze PSL „Wyzwolenie”), przyszedł czas na profesjonalnych urzędników wywodzących się z Galicji. Generalnie proces ten trwał do 1922–1923 r.

Warto również wspomnieć o dwóch elementach zaobserwowanych w odniesieniu do badanej grupy. Po pierwsze, spotykamy urzędników, którzy nie wykazywali zainteresowania kontynuacją służby w Kongresówce, a starali się jak najszybciej powrócić do Galicji³². Po drugie, głód sił urzędniczych na tym obszarze był tak duży, że również sięgnięto po Galicjan, którzy w zasadzie nie byli profesjonalnymi urzędnikami, ale mogli wylegitymować się, jak starosta jędrzejowski dr praw Wojciech Nowak, wykształceniem prawniczym

²⁹ *Czy wiesz kto to jest?*, t. I, pod red. S. Łoży, Warszawa 1938, s. 558–559 (dalej: Łoza); W. Witos, *Moja tulaczka*, przygot. do druku, biografią Wincentego Witosa poprzedził J.R. Szaflik, Warszawa 1967, s. 229 (dalej: W. Witos, *Moja tulaczka...*); AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 367, k. 106–107, Wniosek o odznaczenie Saturnina Marii Mrávinciesa orderem „Odrodzenia Polski”, Poznań 30 XII 1925 r.; ibidem, k. 169 i nn. Wykaz stanu służby; K. Lentz, *op. cit.*, k. 218–219.

³⁰ CAW, KKIMN 163–48501, npag., Zaświadczenie dr. Juliusza Dunikowskiego, Kraków 9 I 1937 r. Z podobnym zjawiskiem mieliśmy do czynienia także w przypadku urzędników na terenie Galicji. R.W., *Z przeżyć Lwowa pod wojskowymi rządami austriackimi 1915–1918*, „Rocznik Towarzystwa Badania Historii Obrony Lwowa i Województw Południowo-Wschodnich” 1937, t. II, s. 24–25.

³¹ K. Lentz, *op. cit.*, k. 227–228; J. Lewandowski, *Austro-Węgry...*, s. 387.

³² CAW, ap 270, npag, Przebieg życia.

i względną znajomością terenu Królestwa (w latach 1915–1917 był komisarzem rządowym dla Janowa Lubelskiego)³³.

Zarząd okupacyjny niemiecki spełniał również istotną rolę szkoleniową dla pracujących w nim urzędników. Przykładem mogą być przytoczone poniżej przypadki Wielkopolan, którzy służyli w zarządzie wojskowym niemieckiej administracji. W listopadzie 1918 r. albo doprowadzili oni do stosunkowo spokojnego przejścia władzy z rąk czynnika niemieckiego (który reprezentowali), albo tymczasowo sprawowali władzę, po czym dość szybko powrócili w rodzinne strony, by odegrać znaczącą rolę przy budowie administracji na terenie byłego zaboru pruskiego³⁴. Siłą rzeczy oczywiście nie były to przypadki tak liczne, jak w odniesieniu do okupacji austriackiej.

Wreszcie okupacja niemiecko-austriacka na terenie Królestwa Polskiego wiązała się również z pewnym „poluzowaniem” reżimu. Władze GGW podjęły szereg działań mających pomóc im zyskać przychylną miejscowego społeczeństwa (choć trudno mówić tu o polityce konsekwentnej). Przejawiały się one m.in. w akceptacji wznowienia działalności przez Uniwersytet Warszawski czy wprowadzeniu zasiłków dla rezerwistów³⁵. Również w odniesieniu do Austriaków możemy mówić o rozciąganiu na Królestwo niektórych rozwiązań obowiązujących w Galicji, a ważnych dla społeczności polskiej w wymiarze symbolicznym. Przejawem tego były m.in. zezwolenia na obchody rocznicy Konstytucji 3 maja oraz w zakresie swobód językowych czy kulturalnych. Jednocześnie na terenie obu Generalnych Gubernatorstw okupanci swój pozytywny wizerunek niszczyli polityką rekwizycji i grabienia ludności miejscowej³⁶.

Działania okupanta niemieckiego wiązały się również z reorganizacją samorządu gminnego oraz powołaniem, choć w okrojonej formie, samorządu powiatowego w postaci sejmików powiatowych³⁷. Funkcjonowanie tych struktur, podobnie jak komórek Rady Głównej Opiekuńczej, wyzwoliło sporą aktywność i inicjatywę. W konsekwencji w gronie międzywojennych starostów znajdziemy co najmniej jedenastu, którzy w warunkach okupacyjnych byli

³³ W jego przypadku dodatkowym atutem było piastowanie tuż przed przejściem do administracji ogólnej stanowiska szefa oddziału inwigilacyjnego przy dowództwie zandarmerii w Warszawie. AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 373, s. 292–295, Odpis karty ewidencyjnej [WP].

³⁴ Zwraca się uwagę na potrzebę pogłębienia badań tej kwestii. Por. R. Lysoń, *Udział Polaków w niemieckiej administracji Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego w okresie I wojny światowej*, „Dzieje Najnowsze” 2011, nr 3, s. 35.

³⁵ P. Mikietyński, *op. cit.*, s. 160–164.

³⁶ J. Lewandowski, *Austro-Węgry...*, s. 407; W. Suleja, *op. cit.*, s. 159–161; W. Witkowski, *op. cit.*, s. 293.

³⁷ Zakład Naukowy im. Ossolińskich we Wrocławiu, Dział Rękopisów, sygn. 13258/II, mf 64683, t. 3C, k. 34, S. Czekanowski, *Roczniki długiego żywota mego, Na polu rolniczo-społecznym 1895–1927. Pod drugą okupacją niemiecką* (dalej: S. Czekanowski, *Roczniki...*).

członkami lub urzędnikami sejmików³⁸ albo pracowali jako funkcjonariusze RGO bądź jej struktur miejscowych³⁹ (przy czym niejednokrotnie działalność organizacji ratownictwa oraz instytucji samorządowych wzajemnie się przenikały i uzupełniały).

W omówione powyżej okoliczności o charakterze zastanym, niezależne od polskich elit politycznych, wpisać należy także i ten czynnik, którego działalność była ze wszech miar przemyślana, świadoma i co najważniejsze — dalekowzroczna. Mowa o polskich strukturach funkcjonujących na terenie Królestwa Polskiego pod okupacją państw centralnych, to znaczy Tymczasowej Radzie Stanu oraz Radzie Regencyjnej. Co prawda zagadnienia związane ze sprawami wewnętrznymi stosunkowo długo pozostawały, w przeciwieństwie do szkolnictwa, wymiaru sprawiedliwości czy organizacji służby zdrowia, w wyłącznej gestii władz okupacyjnych, niemniej obie te instytucje miały tu poważny dorobek, ułatwiający organizowanie aparatu już w pełni niepodległej Polski⁴⁰.

Działania TRS wiązały się przede wszystkim z procesem przygotowania fachowych kadr urzędniczych dla wszystkich działów administracji. Przybrał on formę kursów dla wyższej (pod firmą Uniwersytetu Warszawskiego) i średniej administracji, organizowanych zrazu przez Niemców, a następnie przejętych przez administrację TRS i RR. Komórką odpowiedzialną za organizowanie kursów była Komisja Kierująca Przygotowaniem Urzędników dla Państwa Polskiego przy Departamencie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego⁴¹. Kursy te składały się z wykładów teoretycznych, prowadzonych przez specjalistów przede wszystkim z zakresu prawa i kończonych egzaminami, i praktyk administracyjnych, które miały być odbywane w niemieckich urzędach powiatowych⁴². Według W. Sulei ogółem w kursie dla wyższej administracji

³⁸ S. Konarski, *Stamirowski Jerzy*, [w:] PSB, t. XLI, Warszawa–Kraków 2002, s. 503–505; I. Stamirowska-Karpińska, *Jerzy Stamirowski — starosta olkusi*, „Niepodległość i Pamięć” 2001, nr 1, s. 97–110; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 935, k. 255–256, Życiorys Wiktora Wrony-Lamota.

³⁹ Por. np.: CAW, odrzuc. 2 IV 1936, npag.; AAN, Min. Skarbu, sygn. 926, npag., Wykaz stanu służby Konstantego Kossobudzkiego; B. Czekanowska-Bukowiecka, *Czekanowski Stanisław*, [w:] *Ziemianie polscy XX wieku. Słownik biograficzny*, t. VI, pod red. J. Leskiewiczowej, Warszawa 2002, s. 30–31; M. Smogorzewska, *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Słownik biograficzny*, t. II, E–J, red. nauk. A.K. Kunert, Warszawa 2000, s. 219–220; M. Kardas, *Stefan Franciszek Sokół. Komisarz Rządu w Gdyni*, Pelplin 2002, s. 89–90 (dalej: M. Kardas, *Stefan Franciszek Sokół...*).

⁴⁰ Szerzej na temat genezy i okoliczności powstania TRS por. W. Suleja, *op. cit.*, s. 11–49; S. Bukowiecki, *op. cit.*, s. 13.

⁴¹ AAN, PRM, cz. II, sygn. 120, k. 49.

⁴² Szerzej: W. Suleja, *op. cit.*, s. 172–179; Z. Winnicki, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*, Wrocław 1991, s. 329–335.

uczestniczyło ponad 500 osób, co oczywiście nie znaczy, że wszyscy ów kurs ukończyli⁴³. Z posiadanych przez nas, bardzo niepełnych danych⁴⁴, wynika, że wśród starostów międzywojennych znajdziemy co najmniej 17 absolwentów tych kursów. Większość z nich, jedenastu, ukończyła je w 1918 r., co można wiązać z obniżeniem wymagań w stosunku do kandydatów (zrezygnowano z wymogu posiadania dyplomu uczelni wyższej). Ciekawe wnioski płyną z analizy struktury wiekowej tej grupy. Jedną trzecią stanowiły osoby uczęszczające na kurs w wieku do 30 roku życia włącznie, 40% — w przedziale 30–40 lat, a nieco ponad 25% osoby starsze, przy czym rekordzista w chwili odbywania kursów miał lat 53⁴⁵. Co charakterystyczne, prawie połowę badanej grupy stanowili posiadacze dyplomów z nauk technicznych (inż. mechanik, technolog, chemik, agronom). 40% członków omawianej grupy pozostało na wyższych stanowiskach w administracji ogólnej (I i II instancji) do wybuchu II wojny światowej, a dwóch (W. Lamot i Z. Beczkowicz) awansowało aż do stanowiska wojewody.

Siłą rzeczy mniejszym powodzeniem u późniejszych starostów cieszył się kurs dla urzędników średniego szczebla, choć i tu można posłużyć się przykładem. Otóż kurs ten ukończył w 1918 r. m.in. Henryk Kintopf, legionista, zwolniony ze służby na początku 1918 r. z powodu inwalidztwa. W listopadzie 1918 r. Kintopf zgłosił się do WP i służył w nim do 1931 r., głównie w strukturach Oddziału II. Wtedy to został przeniesiony do administracji ogólnej (m.in. w latach 1935–1938 był starostą stolińskim), gdzie pracował do wybuchu II wojny światowej⁴⁶.

Nieco większe możliwości (i bliższą perspektywę przejścia administracji) miała Rada Regencyjna, chociażby przez fakt działania za pośrednictwem struktury rządowej. Jak stwierdzał po latach jeden z ówczesnych urzędników

⁴³ W. Szwarc podaje, że kursy i praktyki dla przyszłych urzędników administracji ogólnej i wymiaru sprawiedliwości ukończyło 54 wyższych urzędników; W. Szwarc, *Działania Tymczasowej Rady Stanu i Rady Regencyjnej na rzecz przejścia cywilnego zarządu w Królestwie Polskim (1917–1918)*, [w:] *Studia z historii państwa, prawa i idei. Prace dedykowane profesorowi Janowi Malarczykowi*, pod red. A. Korobowicza i H. Olszewskiego, Lublin 1997, s. 401.

⁴⁴ Można oczekiwać, że ogólna liczba była znacznie wyższa. Trudno ją ustalić, gdyż nie zachowało się zbyt wiele dokumentów dla zagadnień personalnych z pierwszych lat II RP, a zatem okresu, gdy udział absolwentów tych kursów w administracji był zapewne największy.

⁴⁵ Może to stawiać pod znakiem zapytania tezę W. Sulei, jakoby na kursy uczęszczali osoby młode. Analizując powyższą grupę, można raczej mieć wrażenie, że mamy do czynienia z osobami dojrzałymi, posiadającymi pewne doświadczenia życiowe i zawodowe. Badanie powyższe trudno traktować jako przesądzające ze względu na stosunkowo niską próbę.

⁴⁶ CAW, sygn. 1769/89/2290, npag., Wniosek na KN; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 824, k. 216; ibidem, sygn. 849a, k. 86; ibidem, sygn. 852, k. 188, 422.

MSW, *Minister Spraw Wewnętrznych za rządów generała Beselera nie miał absolutnie żadnej władzy* [podkr. oryg.in.]⁴⁷. W takiej sytuacji aparat Ministerstwa koncentrował się, poza omówionym zagadnieniem przygotowania fachowego kadr, także na pracach legislacyjnych — gromadzeniu w jednym miejscu obowiązujących przepisów z działu MSW i przygotowywaniu aktów prawnych, które mogłyby być przyjęte po osiągnięciu porozumienia z władzami okupacyjnymi lub po odzyskaniu niepodległości. Warto podkreślić, że w działaniach rekrutacyjnych aparat MSW nie był bierny, ale zajmował się także wyszukiwaniem odpowiednich kandydatów i kierowaniem ich na praktyki do urzędujących landratów. Odpowiedzialni za to byli m.in. Stanisław Downarowicz (późniejszy wojewoda poleski), Karol Popiel czy Wacław Komarnicki⁴⁸.

W administracji ogólnej Polski niepodległej na szczeblach starościńskich odnaleźli się także działacze funkcjonujący w organach administracji okresu okupacji niemiecko-austriackiej czy też ich urzędnicy. W gronie tym należy wymienić pierwszego komisarza ludowego na powiat częstochowski, a następnie prezydenta Częstochowy dr. Józefa Marczewskiego czy Mariana Zbrowskiego, starostę białostockiego, krakowskiego i brzeskiego (nad Bugiem)⁴⁹. Obaj byli członkami Rady Stanu. W administracji TRS pracował też Władysław Mech, późniejszy starosta słupecki i pomajowy wojewoda wołyński⁵⁰.

Na wykorzystanie efektów swych prac w zakresie projektów legislacyjnych i przygotowywania kadr administracyjnych TRS i RR nie czekały do momentu odzyskania niepodległości, ale podejmowały działania zmierzające do przejęcia od okupantów administracji ogólnej jeszcze w momencie obecności wojsk niemieckich i austro-węgierskich na terenie Królestwa Polskiego. Spotkało się to jednak z powstrzymującą polityką okupantów, przez co bezpośrednie przygotowania miały miejsce dopiero w październiku 1918 r.⁵¹ Przejęcie struktur administracji ogólnej na terenie Królestwa Polskiego dokonało się bezpośrednio w efekcie przełomu listopadowego 1918 r.

⁴⁷ K. Lentz, *op. cit.*, k. 74.

⁴⁸ Ibidem, k. 71–72; AAN, PRM, cz. II, sygn. 120, k. 75, Pismo szefa Sekcji Administracyjnej MSW Stanisława Downarowicza do Komisji Urzędniczej Państwa Polskiego w/m, Warszawa 1 III 1918 r.; Z. Winnicki, *op. cit.*, s. 329–335.

⁴⁹ „MP” 16 XI 1918, nr 205, s. 1; J. Sętowski, *Cmentarz Kule w Częstochowie. Przewodnik biograficzny*, Częstochowa 2005, s. 188; AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 5, t. I, npag.; *Współcześni działacze polityczni. Mała encyklopedia*, pod red. B. Jankowskiego i Z. Lewartowicza, Łódź–Warszawa 1919, s. 84.

⁵⁰ CAW, KN 19 XII 1930, npag.; A. Pacholczykowa, *Mech Władysław*, [w:] PSB, t. XX, Wrocław–Warszawa 1975, s. 354–356.

⁵¹ S. Czekanowski, *Roczniki...*, t. 3C, k. 94; W. Szwarc, *op. cit.*, s. 403–408.

Wszystkie zabiegi o pozyskanie kadry okazały się jednak w niewystarczające, gdy przyszło do przejmowania władzy z rąk zaborczych (choć z drugiej strony należy zaznaczyć, że na szczęście działo się to w różnych momentach, co pozwalało racjonalniej gospodarować posiadanymi zasobami ludzkimi). Dwa czynniki poprawiły w tym względzie nieco sytuację. Był to proces przenoszenia do cywila oficerów czynnej służby wojskowej jeszcze w trakcie trwania wojny polsko-bolszewickiej. W największym stopniu dotyczyło to ziem poniemieckich (do tego stopnia, że zdarzały się tam przypadki zabierania z wojska oficerów nawet wówczas, gdy sytuacja na froncie dramatycznie się pogarszała)⁵². Drugim sposobem było sięgnięcie po zasoby urzędnicze tam, gdzie występowały one w ilości pozwalającej na podzielenie się z innymi zaborami, to znaczy do Galicji. Kłopoty kadrowe dotyczyły zarówno zaboru rosyjskiego, jak i pruskiego, choć w większym stopniu tego drugiego. Proces przenoszenia urzędników z Galicji w obręb Królestwa Polskiego przybrał szczególnie na sile w 1919 r. i, w zależności od sytuacji był albo efektem zabiegów samych zainteresowanych, albo konsekwencją decyzji władz naczelnych⁵³. Tworzenie administracji od podstaw było okazją do pozostania na terenie Królestwa funkcjonariuszy wywodzących się z Galicji, dla których aparat Generalnego Gubernatorstwa Lubelskiego był pierwszą pracą *stricto* urzędniczą, gdyż przed wybuchem I wojny światowej nie byli zatrudnieni w strukturach c.k. Namiestnictwa we Lwowie⁵⁴. Tego typu przypadki często stały się źródłem niezbyt pochlebnych, obiegowych opinii o przybyszach z Galicji⁵⁵.

⁵² CAW, ap 14718, npag., Pismo Wojewody Pomorskiego do Dowództwa Okręgu Generalnego w Grudziądzu, Toruń 19 XI 1920 r.; ibidem, ap 1324, npag., Pismo Departamentu Spraw Personalnych MSWojsk. do Wydziału Żandarmerii MSWojsk., Warszawa 22 V 1919 r.; ibidem, Pismo MSW do MSWojsk., Warszawa 19 II 1919 r.

⁵³ *Telegraficznym reskryptem z dnia 22 grudnia 1919 r. ap 8310/2 oznajmił Pan Minister Spraw Wewnętrznych zamiar powołania Pana na stanowisko Naczelnika Wydziału Prezydialnego Województwa Kieleckiego, o ile stąd nie będą zachodzić przeszkody. Wyrażając równocześnie zgodę na powołanie Pana do służby we wspomnianym Województwie, zwalniam Pana niniejszym od kierownictwa Starostwa w Wieliczce i wzywam Pana, aby po oddaniu protokolarnie urzędowania w ręce Swego zastępcy — udał się do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych po wskazówki co do Swego przeznaczenia służbowego, o ile nie otrzymał Pan już jej bezpośrednio z Ministerstwa. Zarazem zarządzam wykreślenie Pana z etatu urzędników administracji politycznej b. Galicji i wstrzymuję dalszą wypłatę Pańskich poborów służbowych z końcem grudnia 1919 r.; AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 22658, s. 4, Odpis dekretu nominacyjnego Generalnego Delegata Rządu K. Galeckiego, Lwów 29 XII 1919 r.*

⁵⁴ CAW, ap 16241+ap 24705+ap 23741, npag., Życiorys.

⁵⁵ Tak starostę krasnostawskiego charakteryzował jeden z tytułów prasowych Lubelszczyzny: *Nie ukończywszy prawa, przybył do Lublina (w ogóle wówczas każdy niedouczony galileusz przyjeżdżał do Kongresówki by zrobić karierę); Konrad Wallenrod, „Nowa Ziemia Lubelska” 14 IX 1932, nr 87, s. 5.*

3. Królestwo Polskie

Niezależnie od podniesionych powyżej zasług TRS i RR dla budowy aparatu administracyjnego i działalności legislacyjnej istotnym problemem był fakt, że oba te ciała działały w zasadzie wyłącznie na szczeblu centralnym, a całość aparatu terenowego znajdowała się pod kontrolą okupantów.

Wchodzące w skład zaboru rosyjskiego Królestwo Polskie było zorganizowane w generał-gubernatorstwo warszawskie. Na jego terenie obowiązywał trójstopniowy podział administracyjny. Generał-gubernatorowi warszawskiemu podlegało 10 (od 1912 r. — 9) guberni, które dzieliły się na powiaty (po 1866 r. w sumie 85). Z kolei powiaty składały się z gmin wiejskich (zbiorowych) oraz miast⁵⁶. Po zajęciu w lecie 1915 r. przez wojska niemieckie i austro-węgierskie dokonano podziału tego terytorium na Generalne Gubernatorstwo Warszawskie (GGW, niemieckie) oraz Generalne Gubernatorstwo Lubelskie (GGL, austro-węgierskie). Zajmując obszar Królestwa Polskiego, okupanci niemieccy zlikwidowali gubernie, utrzymując podział administracyjny na niższych szczeblach (powiaty, gminy wiejskie i miejskie). Zmiany w tym zakresie wprowadziła wydana 22 I 1916 r. ordynacja powiatowa, na podstawie której utworzono dwa powiaty miejskie — warszawski i łódzki. Przewidywała ona także możliwość łączenia powiatów w większe związki komunalne. Generał-gubernator warszawski skorzystał z tej możliwości w odniesieniu do 28 dotychczasowych powiatów, tworząc z nich 13 nowych jednostek — obwodów, przyjmujących zazwyczaj nazwę jednego z elementów składowych⁵⁷. Struktura ta utrzymała się do listopada 1918 r. i stąd niektórzy pierwsi powoływani kierownicy administracji ogólnej I instancji — komisarze ludowi — byli nominowani na obwody, a nie na powiaty⁵⁸. W przypadku GGL Austriacy również znieśli podział na gubernie, pozostawiając podział dwustopniowy — na obwody (powiaty) oraz gminy, przy czym w czerwcu 1916 r. trzy powiaty Chełmszczyzny zostały wyłączone spod zarządu wojsko-

⁵⁶ Ponadto istniały samorządowe jednostki w postaci gromad i obszarów dworskich. K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*. T. IV. *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, uzup. i przygot. do druku J. Bardach, S. Grodziski, M. Senkowska-Gluck, Warszawa 1982, s. 71–83 (dalej: *Historia państwa i prawa...*, t. IV).

⁵⁷ A.J. Mielcarek, *op. cit.*, s. 18–19; W. Szware, *Próby reorganizacji samorządu terytorialnego w gminach wiejskich Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego w latach 1915–1918*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sec. G” 1968, vol. 15, s. 249–250; T. Kurzyk, *Powstanie i ustrój łódzkiego starostwa powiatowego w latach 1919–1939*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2004, t. III, s. 102–103.

⁵⁸ „MP” 16 XI 1918, nr 205, s. 1.

wego i znalazły się w granicach GGL, co w istocie oznaczało przywrócenie stanu sprzed 1912 r.⁵⁹

Czynnikiem wpływającym na tempo przejmowania władzy na tym obszarze był podział terytorium Kongresówki na okupację austriacką i niemiecką. Proces ten został szybciej uruchomiony w tej pierwszej, a to ze względu na: a) szyb-
szy rozpad monarchii habsburskiej, b) obecność na tym terenie urzędników-
-Polaków, c) istnienie urzędu Generalnego Komisarza Rządu Polskiego
w Lublinie (piastowanego przez Juliusza Zdanowskiego), z którego inicjatywy
w dniach 1–2 listopada 1918 r. rozpoczęło się nominowanie komisarzy rządo-
wych na obszarze mu podległym⁶⁰. Już zresztą na tym etapie przejmowaniu
przez Polaków administracji towarzyszyły chaos i nieporozumienia⁶¹.

Wymienione elementy przyspieszające załamanie się okupacji austriac-
kiej legły również u podstaw inicjatywy lewicy niepodległościowej, która
przyczyniła się do powołania w nocy z 6 na 7 listopada 1918 r. Tymczaso-
wego Rządu Ludowego Republiki Polskiej z Ignacym Daszyńskim na czele.
Pojawienie się tego czynnika prowadziło do chaosu i dualizmu. Obok siebie
funkcjonowały bowiem dwa ośrodki — warszawski i lubelski, z których drugi
usiłował pierwszemu odebrać kontrolę nad administracją⁶². Sytuacja była tym
trudniejsza, że dualizm dotyczył aparatu świeżo organizowanego — istniał on
de facto kilka dni. Kompromis między administracją pochodzącą z nominacji
Zdanowskiego a lewicowymi działaczami wyznaczonymi na komisarzy ludo-
wych przez ministra spraw wewnętrznych Stanisława Thugutta zależał w za-
sadzie od cech indywidualnych i swoistego przymusu wynikającego z braku

⁵⁹ A.J. Mielcarek, *op. cit.*, 23–24. Z innych zmian dokonanych w latach 1915–1918 warto odnotować przeniesienie siedzib władz powiatowych: w GGW — Grajewo zamiast Szczuczyna oraz Sosnowiec zamiast Będzina, a w GGL — Wierzbnik zamiast Ilży oraz Busko zamiast Stopnicy. Wszystkie te zmiany, z wyjątkiem Sosnowca, utrzymały się w okresie II Rzeczypospolitej, a powiaty przy zmianie siedziby swych władz zachowywały dotychczasową nazwę (szczuczynski, ilżecki, stopnicki).

⁶⁰ D. Górecki, *Powstawanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1919)*, Łódź 1983, s. 109.

⁶¹ *W gabinecie jego [kreis-komendanta] zastaliśmy znanego działacza społecznego, obywatela ziemskiego, D-ra Aleksego Grobickiego. Jenerałowi oświadczył Dr Kelles-Krauz, iż ja [Zygmunt Słomiński] jestem mianowany Komisarzem Rządowym na miasto i powiat Radomski, z ramienia Rządu Polskiego, na co Dr Grobicki oświadczył, iż posiada informacje, iż on właśnie został mianowany przez Warszawę; Z. Słomiński, Zapiski i wspomnienia z czasów pierwszego Komisarjatu Rządu Polskiego w Radomiu od dnia 2/XI 1918 roku do dnia 1/III 1919 roku, Lublin 1922, s. 6.*

⁶² W relacjach zwraca się uwagę, że ogół społeczeństwa w zasadzie nie odróżniał administracji Rady od administracji rządu lubelskiego; IJP/L, kol. 118, npag., K. Weese, Wyzwolenie Chełmszczyzny w 1918 r., Londyn 1958, s. 11. Por. też A. Rzewski, *U schyłku chmurnych dni niewoli (ze wspomnień)*, [w:] *Dziesięć lat odrodzonej Polski niepodległej w życiu powiatu łódzkiego*, pod red. A. Rzewskiego, Łódź 1928, s. 11.

odpowiednich ludzi⁶³. Na przykładzie powiatu radomskiego sprowadzało się to do pełnienia funkcji *stricte* politycznych przez komisarza ludowego (i działacza PPS) A. Rzewskiego, natomiast dotychczasowy komisarz rządowy inż. Zygmunt Słomiński zachował oficjalny tytuł starosty i spełniał zadania przede wszystkim z zakresu administracji i bezpieczeństwa, przy czym na początku grudnia 1918 r. ten szkodliwy stan swoistej dwuwładzy w powiecie został zlikwidowany przez przeniesienie Rzewskiego do Łodzi⁶⁴.

Okres chaosu i dwuwładzy w administracji ogólnej I instancji zakończył się wraz ze scaleniem ośrodka warszawskiego i lubelskiego po utworzeniu rządu Jędrzeja Moraczewskiego⁶⁵. Mimo że nie uzyskał on faktycznego uznania na arenie międzynarodowej (poza Niemcami), na ziemiach polskich był postrzegany jako rząd centralny⁶⁶. Nie zmieniało tego faktu to, że nominacje na komisarzy ludowych, których możemy traktować jako pierwszych gospodarzy administracji powiatowej, zostały dokonane przez Stanisława Ustyjanowskiego, kierownika MSW w gabinecie W. Wróblewskiego.

Jak już wspomniano, generał-gubernator warszawski na podstawie ordynacji powiatowej ze stycznia 1916 r. połączył powiaty w większe jednostki, obwody, a podział ten utrzymał się do listopada 1918 r. W konsekwencji powyższe nominacje dokonywane przez MSW dotyczyły w wielu przypadkach obwodów a nie powiatów. W takiej sytuacji wzrastało znaczenie tzw. pomocników komisarza, których zazwyczaj przydzielano w liczbie 2–3. Konstrukcja pozostawiająca podział na obwody okazała się jednak nie do utrzymania. Obwody były jednostkami administracyjnymi stosunkowo dużymi, których ogarnięcie nastęrczało wiele problemów, a ich trwałość (w warunkach niepodległej Polski) należy liczyć w dniach. W świetle dostępnych źródeł za najbardziej prawdopodobne rozwiązanie należy uznać samorozwiązanie tych sztucznych struktur⁶⁷. W odniesieniu do mianowanych komisarzy istniały dwie możliwości: albo odwoływano takiego komisarza, który był przydzielany do innych prac, albo nominowany na obwód komisarz ludowy obejmował po prostu tylko jeden z powiatów, a nie cały obwód⁶⁸.

⁶³ S. Thugutt, *Autobiografia*, Warszawa 1984, s. 112.

⁶⁴ Z. Słomiński, *op. cit.*, s. 20–26.

⁶⁵ Choć i w stosunku do niego działacze socjalistyczni posługiwali się pojęciem „rządu ludowego”, co potwierdza tezy lansowane przez opozycyjne względem niego środowiska o jednostronności politycznej. *O Niepodległą Polskę. Katalog zbiorów* [Muzeum Niepodległości w Warszawie] z lat 1914–1921, t. II Druki Ulotne, oprac. M. Pałaszewska, Warszawa 2007, s. 91.

⁶⁶ Nie bez wątpliwości podporządkowała mu się PKL, a prawica przeprowadziła zamach przeciwko niemu jako urzędującemu i prawowitemu gabinetowi.

⁶⁷ T. Kurzyk, *op. cit.*, s. 103.

⁶⁸ B. Dziewanowska, H. Dziewanowska, *Dziewanowski Ignacy Kazimierz*, [w:] *Ziemiańscy XX wieku. Słownik biograficzny*, t. I, pod red. J. Leskiewiczowej, Warszawa 1999, s. 52–53.

Podobnie jak w przypadku innych zaborów dużą rolę przy organizowaniu obsady stanowisk komisarzy ludowych odgrywała wola miejscowego społeczeństwa. Przejawiała się ona czasami wiecową formą wskazywania kandydata na szefa administracji powiatowej, a czasami wysłaniem do Warszawy delegacji złożonej z przedstawicieli miejscowej elity, która miała przedłożyć w ministerstwie propozycje personalne⁶⁹. Jednocześnie, podobnie jak w innych zaborach, spora część nominacji (szczególnie tych „wiecowych”, niemających sankcji władz centralnych) miała charakter krótkotrwały, niekiedy dni lub tygodni. Zdarzały się również przypadki tymczasowego (tzn. przez okres około miesiąca) urzędowania jako komisarzy ludowych Polaków zatrudnionych w zarządzie okupacyjnym⁷⁰.

Elementem działalności komisarzy ludowych w pierwszym okresie ich funkcjonowania były pojawiające się niekiedy spory między administracją ogólną a samorządem. Ich genezy można doszukiwać się w fakcie, że np. łódzki Zarząd Miejski został przejęty przez miejscowe czynniki obywatelskie już w 1917 r. i z racji nieuregulowanych stosunków prawnych w czasie okupacji uzurpował sobie prawo do kompetencji pozostających zazwyczaj w gestii administracji ogólnej⁷¹.

Istotnym czynnikiem aktywnym w procesie odzyskiwania niepodległości były również struktury Polskiej Organizacji Wojskowej⁷². Miały one bezpośredni wpływ na obsadę stanowisk komisarzy ludowych, które niejednokrotnie przypadały działaczom jej lokalnych komórek; nierzadko też odgrywali oni w samym aparacie urzędniczym istotną rolę⁷³. Było to zjawisko zrozumiałe, gdyż zazwyczaj przynależność do POW wiązała się z opcją polityczną stojącą za „rządami ludowymi” Moraczewskiego. Niektórzy z nich np. Bolesław Pleniewicz, w latach

⁶⁹ F. Żurek, *Powiat krasnostawski w walce o wolność (okres rozbrajania okupantów)*, „Niepodległość” 1936, t. XIV, s. 274–275.

⁷⁰ Np. CAW, odrzuc. 25 X 1937, npag.

⁷¹ Przejawem tego typu koncepcji były m.in. projekty powołania do życia policji municipalnej, zależnej od władz samorządowych. *O działalności Komisariatu Rządu na m. Łódź*, „Świat” 16 XII 1922, nr 50, s. 10; AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 254, s. 73, Pismo komisarza Rządowego m. Łodzi A. Rzewskiego do Komisarza Ludowego na pow. Łódzki, Łódź 27 II 1919 r.

⁷² D. Górecki, *op. cit.*, s. 80; T. Nałęcz, *Polska Organizacja Wojskowa 1914–1918*, Wrocław–Warszawa 1984, s. 211.

⁷³ CAW, ap 1139, npag., Komitet Krzyża i Medalu Niepodległości — Rekurs Zenon Łopuski ps. Kmicie; J. Mierzwa, *W walce o niepodległą przez całe życie. Zenon Łopuski — żołnierz, starosta, działacz WiN*, „Niepodległość” 2012, t. LXI, [oddane do druku] (dalej: J. Mierzwa, *W walce o niepodległą...*); J. Mazurek, *Wspomnienia chłopca-peowiaka*, „Niepodległość” 1930, t. II, s. 299; F. Żurek, *op. cit.*, s. 275.

1922–1931 starosta stopnicki, a wcześniej działacz łódzkiego POW, długo pozostawali w czynnej służbie administracji ogólnej⁷⁴.

Można chyba pokusić się o stwierdzenie, że na podstawie analizy dostępnych źródeł pierwszy okres funkcjonowania administracji ogólnej I instancji (1918–1919), szczególnie w odniesieniu do aparatu urzędniczego Królestwa Polskiego, należy uznać za czas wyjątkowego upolitycznienia tej służby⁷⁵. Poza czynnikami, o których już była mowa, złożyło się na to kilka przyczyn:

1. Brak profesjonalnego korpusu urzędniczego, przez co na stanowiskach komisarzy ludowych (powiatowych) pojawiły się jednostki wybijające się wśród społeczności lokalnej, zazwyczaj o ambicjach politycznych, co *eo ipso* miało wpływ na tryb urzędowania.
2. Typowy dla Królestwa Polskiego brak kultury politycznej i znajomości zasad funkcjonowania państwa prawa. Zjawisko presji ze strony partii politycznej (zazwyczaj w mało wyrafinowanej formie) dotyczyło przede wszystkim obszaru zaboru rosyjskiego, co, jak się wydaje, można przypisywać specyficznemu rozumieniu kształtu służby państwowej przez miejscowych działaczy partyjnych.
3. Rzecz charakterystyczna, problem szczególnej presji związanej ze swoim dzieleniem łupów dotyczył w mniejszym stopniu dominujących w rządzie Jędrzeja Moraczewskiego socjalistów, a przede wszystkim lokalnych działaczy PSL „Wyzwolenie”, niezwykle drapieżnych w domaganiu się stanowisk⁷⁶.

Zjawisko upolitycznienia stanowisk starościńskich miało charakter stosunkowo krótkotrwały, a to ze względu na wiążącą się z tym urzędem olbrzymią odpowiedzialność. Minister spraw wewnętrznych Stanisław Wojciechowski, na którego barki spadł główny ciężar systematycznego organizowania administracji przede wszystkim pod kątem bezpieczeństwa publicznego, mimo sympatii politycznych wolał mieć na stanowiskach komisarzy powiatowych specjalistów, a nie politycznych mianowalców, choć aktywność w partiach politycznych przed 1918 r. nie była tu okolicznością obciążającą.

Należy pamiętać, że proces wyzwalań Królestwa Polskiego spod okupacji niemiecko-austriackiej nie ogarnął całego jego obszaru. Pewna odrębność charakteryzowała wschodnie powiaty Królestwa Polskiego, a to ze względu na

⁷⁴ CAW, MN 22 XII 1931, npag.; *Powiat stopnicki*, „Przebój” 1931, nr 7, s. 16–18; T. i Z. Sabat, *Cmentarz stary w Kielcach. Przewodnik po wybranych grobach ludzi zasłużonych dla regionu*, Kielce 1995, s. 30.

⁷⁵ Najbardziej upolityczniony w ścisłym tego słowa znaczeniu, albowiem dokonujący się po przewrocie majowym proces podporządkowywania administracji ogólnej sanacji generalnie nie przejawiał się oddelegowywaniem do niej działaczy politycznych z BBWR czy OZN.

⁷⁶ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 373, s. 18–19, Sprawozdanie z inspekcji Urzędu Powiatowego w Jędrzejowie dokonanej w dn. 3–7 II 1920 r.; S. Czekanowski, *Roczniki...*, t. 3D, k. 40.

niejasną postawę stacjonujących na ich terenie oddziałów armii niemieckiej. Przełom związany z zawarciem układu rozejmowego w Compiègne wywołał w szeregach jednostek okupacyjnych pewne wahanie, wykorzystane przez polskie czynniki miejscowe do uchwycenia władzy. Powoływane struktury — rady powiatowe lub parafialne czy wręcz komisarze rządu polskiego — pochodziły z wyboru środowisk lokalnych, często też miały nader iluzoryczny związek z Warszawą. Przerwa w sprawowaniu przez czynniki niemieckie kontroli nad wschodnimi powiatami Królestwa była jednak krótkotrwała — po kilku dniach oddziały okupacyjne powracały i stosując represje, odzyskiwały kontrolę. Stąd też kompetencje polskich władz powiatowych koncentrowały się głównie na zagadnieniach samorządowych. Z czasem poszerzano je o prerogatywy z zakresu bezpieczeństwa czy organizację przerzutu ochotników do oddziałów WP⁷⁷. Jednym z symptomów braku faktycznej władzy polskiej na tym terenie było przesuwanie terminu wyborów do Sejmu Ustawodawczego⁷⁸. Szczególnie skomplikowana sytuacja panowała na Suwalszczyźnie, gdzie na problem obecności wojsk niemieckich nakładał się spór polsko-litewski. Nominowany jeszcze w listopadzie 1918 r. na komisarza ludowego powiatu sejneńskiego Bolesław Szczęsny Herbaczewski usiłował organizować na przyznanym obszarze polską administrację, co skończyło się interwencją niemiecko-litewską i ucieczką komisarza do Suwałk⁷⁹. Wreszcie należy także pamiętać, że niektóre powiaty Królestwa, o czym niżej, znalazły się pod kontrolą Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich (ZCZW), a zatem odrębnej administracji.

Wydaje się, że wszystkie te czynniki odgrywające istotną rolę w listopadzie 1918 r. doprowadziły na terenie Królestwa Polskiego do stanu chaosu towarzyszącego organizowaniu władzy państwowej na szczeblu powiatowym, który nie może być porównany z sytuacją w żadnym innym zaborze. Dowody tego możemy mnożyć. Jak wspominał F. Żurek, w powiecie krasnostawskim komisarzem rządu polskiego obwołał się były rosyjski płk W. Grabowski, który po 24 godzinach „zrezygnował”, na wieść o utworzeniu rządu lubelskiego. Z kolei na terenie „powiatu” konińsko-słupskiego w ciągu 10 dni funkcje komisarza ludowego piastowały trzy osoby — ziemianin, dyrektor miejscowej cukrowni, ponownie ziemianin, ale urzędowo nominowany przez ministra Thugutta na komisarza ludowego⁸⁰.

⁷⁷ J.J. Milewski, *Z dziejów województwa białostockiego w okresie międzywojennym*, Białystok 1999, s. 8–11; O. Baehr, *Baehr Marian*, [w:] *Ziemiańskie polscy XX wieku*, *Słownik biograficzny*, t. II, pod red. J. Leskiewiczowej, Warszawa 1994, s. 3–4.

⁷⁸ D. Górecki, *op. cit.*, s. 165.

⁷⁹ CAW, KKiMN 143-43086, npag.; J.J. Milewski, *op. cit.*, s. 14.

⁸⁰ F. Żurek, *op. cit.*, s. 267–268; *Ogłoszenie*, „Tygodnik Urzędowy. Organ Prasowy Starostwa Konińsko-Słupskiego” 15 XI 1918, nr 1, s. 1; *Odezwa*, ibidem 19 XI 1918, nr 2, s. 1; ibidem 22 XI 1918, nr 3, s. 1.

Warto również pamiętać, że nawet na obszarach, które nie zostały bezpośrednio dotknięte wydarzeniami wojny polsko-bolszewickiej, proces organizowania starostw powiatowych był równie długotrwały — w przypadku Łodzi rozgraniczanie kompetencji komisariatu rządu, magistratu oraz policji trwało aż do przełomu 1921 i 1922 r.⁸¹

4. Galicja i Śląsk Cieszyński

W skład II Rzeczypospolitej z ziem znajdujących uprzednio w granicach monarchii austro-węgierskiej weszły: cała Galicja, fragmenty Spiszu, Orawy (będących częścią Królestwa Węgierskiego) oraz Śląska Austriackiego, a dokładnie jego wschodniej części, tj. Śląska Cieszyńskiego. Galicja, będąca krajem koronnym, dzieliła się na 77 powiatów oraz dwa miasta wydzielone (Lwów oraz Kraków). Powiaty galicyjskie składały się z obszarów dworskich, gmin (głównie wiejskich, jednostkowych), miast oraz miasteczek. Z kolei Śląsk Cieszyński był złożony z czterech powiatów ziemskich i dwóch miejskich. W przypadku Spiszu i Orawy całość przyłączonych do państwa polskiego obszarów znalazła się w granicach powiatu politycznego spisko-orawskiego, którego kierownictwo spoczęło w rękach dr. J. Bednarskiego⁸².

Kwestia kształtu aparatu urzędniczego galicyjskiego jest zagadnieniem istotnym dlatego, że został on w istocie przyjęty jako swoisty wzór w procesie budowy rodzimej, polskiej administracji ogólnej, a wywodzący się z niego urzędnicy stanowili istotny personalny wkład w budowę aparatu. W Galicji w 1918 r. istniał dwustopniowy aparat administracyjny (namiestnictwo, powiat) i trójstopniowy podział administracji samorządowej (kraj, powiat, gmina). Na czele powiatów politycznych stał od 1868 r. starosta, który na powierzonym mu obszarze był najniższą władzą dla wszystkich spraw administracyjnych nie powierzonych innym władzom, zgodnie z zasadą domniemania kompetencji. Starostowie sprawowali również nadzór na samorządem gminnym i byli odpowiedzialni za przeprowadzenie wyborów, zarówno samorządowych, jak i do Izby Poselskiej parlamentu austriackiego. Administracja ogólna na terenie zaboru austriackiego określana była wówczas mianem politycznej, a to ze względu na wybitnie polityczne kompetencje. Należała do nich przede wszystkim dbałość o bezpieczeństwo i porządek publiczny⁸³. Na administrację polityczną w Galicji składały się starostwa powiatowe oraz dyrekcje Policji w miastach wydzielonych czyli we Lwowie oraz Krakowie⁸⁴. Podobnie jak

⁸¹ *O działalności Komisariatu Rządu na m. Łódź*, „Świat” 16 XII 1922, nr 50, s. 10.

⁸² A.J. Mielcarek, *op. cit.*, s. 16–18; T. Hilarowicz, *Organizacja administracji polskiej na Spiszu i Orawie*, Lwów 1921, s. 10–11.

⁸³ *Historia państwa i prawa...*, t. IV, s. 298–304.

⁸⁴ A.J. Mielcarek, *op. cit.*, s. 17.

w zaborze pruskim, powiaty polityczne i samorządowe były w Galicji stosunkowo małe, a zatem w przypadku kompleksowej reformy administracji niepodległego państwa w pierwszej kolejności przeznaczone do łączenia, co miało wpłynąć na podniesienie poziomu ich samodzielności ekonomicznej. W wymiarze personalnym instrukcja służbowa z 1855 r. wprowadzała w starostwach podział urzędników na conceptowych oraz kancelaryjnych⁸⁵. Należy również pamiętać, że przy dualistycznym podziale na administrację polityczną (ogólną) oraz samorządową granice obszarów powiatów politycznych i samorządowych niekoniecznie się pokrywały. Także w wymiarze personalnym brak było związków między starostwami a samorządem powiatowym — na czele organu wykonawczego tego ostatniego, to jest wydziału powiatowego, stał przewodniczący (prezes) Rady Powiatowej (nazywany marszałkiem powiatu).

Przy obejmowaniu władzy w Galicji inicjatywa należała do polskich posłów do parlamentu austriackiego. Zaowocowała ona powołaniem do życia Polskiej Komisji Likwidacyjnej (jako tymczasowej struktury administracyjnej), która objęła władzę w Krakowie 31 X 1918 r. Jednym z pierwszych jej kroków było wezwanie urzędników na obszarze b. zaboru austriackiego do niepodporządkowywania się władzom obcym. Jej powstanie było katalizatorem procesu irredenty ukraińskiej w Galicji Wschodniej. Generalnie, w porównaniu z sytuacją w pozostałych zaborach, PKL miała ułatwione zadanie, gdyż mogła dysponować wykwalifikowanym aparatem administracyjnym, który, choć w warunkach wojennych podporządkowany potrzebom i władzom wojskowym, opanowany był przez Polaków. Nie znaczy to, że obsada kierownictwa starostw powiatowych nie wymagała zmian — niejednokrotnie bowiem na czele powiatów stały jednostki nie do końca utożsamiające się z „nowymi wyzwaniem”, albo z powodu uległości wobec monarchii habsburskiej na tyle zniechęcone przez miejscowe społeczeństwo, że po przełomie listopadowym niejednokrotnie domagano się od PKL odwołania starosty⁸⁶. Organizowanie administracji, nawet w warunkach istniejącego aparatu starościńskiego czy samorządowego, dokonywało się, podobnie jak w Królestwie Polskim, w warunkach w istocie wojennych, a możliwości efektywnego oddziaływania PKL

⁸⁵ E. Krawczyk, *Wewnętrzna organizacja urzędu starostwa powiatowego autonomicznej Galicji*, „Rocznik Historyczno-Archiwalny” 2000, t. XIV, s. 227.

⁸⁶ *Każdy zrozumie, że wśród nas Polaków w urzędach galicyjskich znaleźli się i tacy, którzy przyznając się do narodowości polskiej, jednak widocznie inną linię postępowania w urzędach zastępowali. Ci jednak po przewrocie usunęli się dyskretnie z urzędów, a niektórzy nawet z Galicji wyjechali. Nielicznych z pośród nas, na skutek stanowiska, jakie wobec nich zajęło miejscowe społeczeństwo, PKL ściągnęła ze samoistnych posterunków służby*, T. Spiss, *Ze wspomnień c.k. urzędnika politycznego*, Rzeszów 1936, s. 104. Por. też M. Przeniosło, *Polska Komisja Likwidacyjna...*, s. 67.

były, przynajmniej na początku, mocno ograniczone⁸⁷. Warto dodać, że spora część byłych urzędników ex monarchii włączających się w prace PKL, przede wszystkim Wydziału Administracyjnego, którego kompetencje odpowiadały zadaniom administracji politycznej, odnalazła się również na stanowiskach starościńskich już w niepodległej i zjednoczonej Polsce⁸⁸.

W zakresie organizacji administracji pierwsze działania PKL sprowadzały się przede wszystkim do mianowania 6 listopada 1918 r., w miejsce dotychczasowych starostów, komisarzy Polskiej Komisji Likwidacyjnej. W tym kontekście wydaje się więc, że bardziej zasadne dla statystyki jest przyjęcie nazewnictwa Z. Lasockiego, a nie wprowadzanie podziału na starostów i pracowników Namiestnictwa. Z zestawienia M. Przeniosło wynika, że na 36 powiatów w 22 urzędowali funkcjonariusze Namiestnictwa (w charakterze radcy Namiestnictwa, sekretarza Namiestnictwa czy starosty). Zestawienie to należałoby uzupełnić również o Dyрекcję Policji w Krakowie, kierowaną przez Rudolfa Krupińskiego, także urzędnika administracji politycznej⁸⁹. Jak słusznie stwierdza M. Przeniosło, w większości na czele powiatów postawiono komisarzy likwidacyjnych będących dotychczasowymi kierownikami starostw⁹⁰.

Nowo mianowani komisarze mieli łączyć władzę państwową oraz autonomiczną, w związku z czym podlegać im miał cały aparat starostwa i rady powiatowej. Jednocześnie dodawano komisarzom likwidacyjnym, jako ciała doradcze i kontrolujące, rady przyboczne złożone z przedstawicieli wydziału i rady powiatowej, a także grup społecznych w tych organach nie reprezentowanych⁹¹. Przyjęte regulacje utrwały istniejącą dotychczas dwustopniowość, choć jednocześnie wprowadzały sporo chaosu. Jeżeli bowiem komisarzami PKL mianowano dotychczasowych starostów, to istniała szansa na zlanie obu

⁸⁷ Np. na temat sytuacji w powiecie tarnobrzeskim por. T. Spiss, *op. cit.*, s. 153–154.

⁸⁸ Z wymienionych przez hr. Lasockiego starostami (kierownikami starostw) byli: Stanisław Biedermann, Adam Bał, Władysław hr. Skarbek, Saturnin Mrávincics, Adam Murczyński, Artur Friedrich i Władysław Trześniowski; Z. Lasocki, *Wspomnienia szefa administracji PKL i KRz*, [w:] *Księga pamiątkowa Związku Zrzeszeń Pracowników Publicznych Woj. Krakowskiego ku uczczeniu Pierwszego Dziesięciolecia Odrodzonej Ojczyzny*, Kraków 1931, s. 28 (dalej: Z. Lasocki, *Wspomnienia...*).

⁸⁹ M. Przeniosło, *Struktura wewnętrzna, skład członkowski i aparat urzędniczy galicyjskich ośrodków władzy polskiej w początkach niepodległości (1918–1919)*, [w:] *Urzędy, urzędnicy, instytucje. Studia z dziejów Lwowa*, pod red. K. Karolczaka i Ł. T. Sroki, Lwów. Miasto — społeczeństwo — kultura, t. VIII, Kraków 2010, s. 132; idem, *Polska Komisja Likwidacyjna...*, s. 52–54.

⁹⁰ Ibidem, s. 57; T. Spiss, *op. cit.*, s. 94–95. Zupełnie odmiennie, i dodajmy — w sposób nie do końca odpowiadający prawdzie, sprawę relacjonował Z. Lasocki. Z. Lasocki, *Wspomnienia...*, s. 8.

⁹¹ K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, s. 126–127; Z. Lasocki, *Wspomnienia...*, s. 19; M. Przeniosło, *Polska Komisja Likwidacyjna...*, s. 55–58.

struktur. Gdy natomiast powoływano na to stanowisko osobę reprezentującą czynnik społeczny, pozostawało w zasadzie do decyzji dotychczasowego starosty, w jaki sposób się do tego ustosunkuje⁹².

Dyskusyjne było również poczucie hierarchii w powstałym aparacie⁹³. Nieokreślone pozostały relacje między administracją powiatów politycznych a Namiestnictwem we Lwowie (w kluczowym momencie, ze względu na powstanie ukraińskie, odciętym od możliwości współdecydowania), jak również nie doszło do konsolidacji struktur politycznych i samorządowych — pozostawiono wydziały powiatowe z marszałkami powiatowymi na czele.

Podstawowe działania z zakresu administracji ogólnej w Galicji dotyczyły przede wszystkim zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, głównie walki z plagą bandytyzmu, aprowizacji i przywracania funkcjonowania samorządu gminnego⁹⁴. W wymiarze policyjno-wojskowym działalność administracji PKL w powiatach południowych była związana również z pacyfikacją tzw. republik łemkowskich, co zresztą było później dla podejmujących się tego zadania komisarzy swoistym powodem do dumy z racji skuteczności⁹⁵.

Odrębnym problemem była kwestia Galicji Wschodniej. Porządek prawny oraz struktura podziału administracyjnego były tu takie same jak w Galicji Zachodniej, niemniej spore komplikacje wiązały się z wybuchem wojny polsko-ukraińskiej w nocy z 31 października na 1 listopada 1918 r. Po zajęciu obszaru aż po San przez oddziały ZURL większość polskich urzędników odmówiła służby w administracji ukraińskiej⁹⁶. W konsekwencji zjawiskiem powszechnym było najpierw ich internowanie, a następnie konfinowanie, czyli oddanie pod nadzór sił policyjnych z jednoczesnym zesłaniem do określonej miejscowości, której nie wolno im było opuszczać. Byli oni kierowani np. do Tarnopola, Borszczowa czy Rohatynia. Zazwyczaj również funkcjonariusze ci zgłaszali się do służby w polskiej administracji państwowej natychmiast po zajęciu danego miasta przez oddziały WP, przy czym pierwsze nominacje

⁹² Por. ibidem, s. 48–49, 65.

⁹³ *Z powodu ujemnych spostrzeżeń, poczynionych w kilku pojedynczych wypadkach wzywam pp. Komisarzy, by pod żadnym warunkiem nie remonstrowali przeciw dokonany przeze mnie zmianom w obsadzie personelu urzędowego tamtejszych urzędów, gdyż uwagi na dobro i sprężystość służby, remonstrancje takie pod żadnym warunkiem nie będą uwzględniane*; AP Kraków, Starostwo Powiatowe Chrzanowskie, StCh II 3, s. 13, Okólnik naczelnika Wydziału Administracyjnego PKL Z. Lasockiego z dn. 14 XII 1918 r.

⁹⁴ T. Spiss, *op. cit.*, s. 122–132; Z. Lasocki, *Wspomnienia...*, s. 9–10, 12.

⁹⁵ CAW, odrzuc. 25 X 1937, npag. Na temat tzw. republik łemkowskich por. J. Moklak, *Łemkowszczyzna w Drugiej Rzeczypospolitej. Zagadnienia polityczne i wyznaniowe*, Kraków 1997, s. 35–43.

⁹⁶ M. Klimecki, *Polskie struktury państwowe w byłym zaborze austriackim. Administracja i wojsko*, [w:] *Rok 1918. Odrodzona Polska w nowej Europie*, red. nauk. A. Ajnenkiel, Warszawa 1999, s. 119.

urzędnicze wydawały albo miejscowe struktury POW, albo czynniki wojskowe⁹⁷. W przypadku Pokucia, które było wyzwalone spod okupacji ukraińskiej przez oddziały rumuńskie, urzędnicy ci podejmowali służbę w tymczasowej administracji rumuńskiej⁹⁸. Zne są jednak przypadki niższych urzędników koncepcyjnych, którzy pozostali w służbie administracyjnej ZURL. Czynili to na polecenie POW, czy generalnie struktur konspiracyjnych, aby móc działać na korzyść polskiej społeczności, a do zerwania współpracy z Ukraińcami dochodziło na skutek odmowy złożenia przysięgi na wierność państwu ukraińskiemu⁹⁹.

Z instalowaniem polskiej administracji na coraz to nowych zajmowanych terenach wiązał się problem weryfikacji kadr urzędniczych, szczególnie osób aktywnych w aparacie ZURL; miały one podlegać internowaniu przez wojsko. Jednocześnie podkreślano konieczność zachowania przez polską administrację postawy zgodnej z prawem w odniesieniu do ludności ukraińskiej¹⁰⁰. Należy dodać, że administracja już funkcjonująca w Galicji Zachodniej skutecznie wzięła na siebie ciężar organizowania oddziałów ochotniczych wysyłanych do Przemyśla, by stamtąd udały się na odsiecz Lwowa.

Pewien chaos w funkcjonowaniu administracji wiązał się faktem, że Namiestnictwo lwowskie nadal faktycznie nie działało, choć istniało, natomiast 23 XI 1918 r. ukonstytuował się Tymczasowy Komitet Rządzący we Lwowie, którego obszar działania ograniczał się zrazu do rogatek stolicy Galicji. Wraz z rozszerzaniem się zakresu władzy polskiej w Galicji Wschodniej powstawała konieczność powołania, mocą dekretu Naczelnika Państwa, w miejsce odrębnych PKL dla Krakowa oraz Tymczasowego Komitetu Rządzącego dla Lwowa, jednolitego ciała w postaci Komisji Rządzącej dla Galicji i Śląska Cieszyńskiego oraz Górnej Orawy i Spiszu¹⁰¹. Ukonstytuowała się ona 28 stycznia 1919 r. i jednym z podstawowych stojących przed nią zadań dotyczących Wydziału Administracyjnego było uporządkowanie zagadnień urzędniczych. Należały do niej m.in. sprawy awansów urzędników oraz nominacji kierowników starostw. Z. Lasocki utrzymał na tych stanowiskach jedynie dwóch „nie-urzędników”,

⁹⁷ CAW, ap 581, npag., Curriculum vitae; ibidem, ap 4501, npag., Curriculum vitae; ibidem; ap 19193, npag., Przebieg życia; mail p. M. Agopsowicz do autora, 25 XI 2011 r.; AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 295, s. 181–212; R. Galuba, „*Niech nas rozsądzi miecz i krew...*”. *Konflikt polsko-ukraiński o Galicję Wschodnią w latach 1918–1919*, Poznań 2004, s. 145.

⁹⁸ R. Brykowski, *Kołomyja jej dzieje, zabytki*, Warszawa 1998, s. 55; A. Deblessem, *Wspomnienia z prac i walk o polskość Stanisławowa*, [Stanisławów] 1934, s. 51–52.

⁹⁹ CAW, ap 1273, npag.; ibidem, odrzuc. 7 X 1935, npag.

¹⁰⁰ M. Klimecki, *op. cit.*, s. 126–127.

¹⁰¹ „Dz. PPP” 1919, nr 7, poz. 106.

a pozostałym podziękował za ich zaangażowanie w krytycznych chwilach¹⁰². Działania te należy zatem uznać za istotny krok w kierunku profesjonalizacji administracji ogólnej, dokonany na obszarze, gdzie istniejący zasób kadrowy na taką decyzję pozwalał.

Powstanie Komisji Rządzącej nie miało faktycznie wpływu na sytuację Rady Narodowej Księstwa Cieszyńskiego, bo kwestia stosunku Rady do rządu warszawskiego była regulowana odrębnym porozumieniem, natomiast powołanie wojsk polskich na froncie ukraińskim spowodowało uaktywnienie się prezydium Namiestnictwa. Pismem z 6 marca 1919 r. zniósło ono stanowiska dotychczas urzędujących komisarzy PKL, przywracając dotychczasowe kompetencje starostom. Następnego dnia, 7 marca 1919 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie dotyczące administracji państwowej w Galicji, zgodnie z którym zamiast Komisji Rządzącej tworzono urząd Generalnego Delegata Rządu, posiadającego w zakresie administracji politycznej kompetencje tożsame z kompetencjami namiestnika Galicji i będącego przełożonym galicyjskich starostów¹⁰³.

Warto przy tej okazji również pamiętać o problemach natury prawnej związanych z integracją skrawków Spiszu i Orawy, które w 1920 r. zostały przyłączone do Polski. Na ziemiach tych obowiązywał ustrój b. Królestwa Węgier, istniała zatem konieczność przygotowania tymczasowej instrukcji dla starostwa spisko-orawskiego. Została ona wydana 15 X 1920 r.¹⁰⁴ Za swoiste zwieńczenie procesu integracji Galicji z resztą państwa należy uznać wydzielenie województw krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego oraz tarnopolskiego. W wymiarze personalnym niezbędnym stało się *de facto* podzielenie aparatu urzędniczego b. Namiestnictwa we Lwowie między poszczególne województwa.

Warto tu podkreślić znaczenie Galicji jako zaplecza personalnego dla administracji innych zaborów wchodzących w skład państwa polskiego. Funkcję tę spełniała ona do początku lat 30., kiedy proces redukcji referendarskich sił urzędniczych na tyle uszczuplił zasoby także województw południowych, że zagrożone zostało spełnianie podstawowych funkcji aparatu administracyjnego. Jednakże największe nasilenie tego zjawiska występowało, co zrozumiałe, w pierwszych latach niepodległości. Warto również pamiętać, że z dominacją urzędników galicyjskiej proveniencji wiązało się także przyjęcie jako podstawy dla całości administracji zasad galicyjskiej pragmatyki urzędniczej.

¹⁰² Z. Lasocki, *Wspomnienia...*, s. 48–49.

¹⁰³ „Dz. PPP” 1919, nr 24, poz. 240; K.W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, s. 130–131.

¹⁰⁴ T. Hilarowicz, *op. cit.*, s. 21–22.

Śląsk Cieszyński był odrębnym krajem koronnym w składzie monarchii habsburskiej¹⁰⁵. Przed 1918 r. władza państwowa na jego terenie wykonywana była przez Rząd Krajowy w Opawie oraz autonomiczną administrację krajową z Wydziałem Krajowym w Opawie. Rządowi Krajowemu podlegali starostowie powoływani dla czterech powiatów politycznych: bielskiego, cieszyńskiego, frydeckiego i frysztackiego¹⁰⁶. Obowiązywał tu zatem nieco odmienny porządek prawny, choć mieszkańców tych ziem łączyły z Galicją praktyczne więzy, dotyczące przede wszystkim zdobywania wykształcenia¹⁰⁷. Również z racji przynależności do tej samej struktury państwowej ck urzędnicy Namiestnictwa we Lwowie podlegali przeniesieniom służbowym na obszar Księstwa Cieszyńskiego (na zasadzie analogii do Rządu Krajowego w Bośni i Hercegowinie lub Namiestnictwa w Innsbrucku), choć skala tego zjawiska była niewielka. Po powstaniu Rady Narodowej Księstwa Cieszyńskiego, rozporządzeniem z 18 XII 1918 r. utworzyła ona Tymczasowy Rząd Krajowy w Cieszynie, a sama przejęła kompetencje dotychczas przynależne władzom wiedeńskim. Jednocześnie doszło do połączenia administracji politycznej i autonomicznej krajowej. Decyzja ta została zaaprobowana przez rząd warszawski 14 I 1919 r.¹⁰⁸

Formalnie państwo polskie zarząd administracyjny nad przyznaną mu postanowieniem Rady Ambasadorów z 28 lipca 1920 r. częścią Śląska Cieszyńskiego przejęło w sierpniu tego roku. Towarzyszyło temu samorozwiązanie Rady Narodowej Księstwa Cieszyńskiego, objęcie funkcji komisarza rządowego przez Zygmunta Żurawskiego, a następnie powołanie Tymczasowej Komisji Rządowej Śląska Cieszyńskiego w Cieszynie. Śląsk Cieszyński, a administracyjnie powiaty bielski ziemski i miejski (Dyrekcja Policji) oraz cieszyński, a od 1938 r. także frysztacki, znalazł się w granicach obdarzonego autonomią województwa śląskiego. Z perspektywy połowy 1920 r. rozpoczął się zatem proces oczekiwania na ukształtowanie się województwa śląskiego, w którego skład Cieszyńskie miało wejść. W latach 1920–1922 organizowano władzę, polonizowano administrację, a także unifikowano porządek prawny.

W odniesieniu do spraw personalnych postanowiono, że zgodnie z ustaleniami między Tymczasową Komisją Rządową Śląska Cieszyńskiego a Polskim Komisarjatem Plebiscytowym w Bytomiu urzędnicy wywodzący się ze struktur austriackich, w tym także ze Śląska Cieszyńskiego, byli naturalnym zaple-

¹⁰⁵ W oficjalnej nomenklaturze był określany jako Księstwo Górnego i Dolnego Śląska.

¹⁰⁶ B. Cybulski, *Rada Narodowa Księstwa Cieszyńskiego (1918–1920). Studium historyczno-prawne*, Opole 1980, s. 7–8.

¹⁰⁷ E. Orlof, *Sprawa Śląska Cieszyńskiego, Spisza i Orawy w 1918 roku. Jej związek z Galicją*, [w:] *Galicja i jej dziedzictwo. T. I Historia i polityka*, red. W. Bonusiak, J. Buszko, Rzeszów 1994, s. 223–224.

¹⁰⁸ K.W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, s. 160.

czem nowych władz z powodu istniejącego na Górnym Śląsku deficytu osób pochodzenia miejscowego o wykształceniu prawniczym. Przykładem może być dr Włodzimierz Dąbrowski, w latach 1922–1925 naczelnik Wydziału w Urzędzie Wojewódzkim Śląskim, p.o. redaktor naczelny „Gazety Urzędowej Województwa Śląskiego” oraz dyrektor Policji i starosta powiatowy w Katowicach¹⁰⁹. Należy podkreślić, że starostowie urodzeni na Śląsku Cieszyńskim nie stanowili na tle całości środowiska licznej grupy, spośród której połowa (3) pozostała w służbie w województwie śląskim, a druga połowa służyła na terenie b. zaboru pruskiego (Pomorze, Wielkopolska). Ludzie ci, jak dr Józef Duda, odgrywali w tym okresie istotną rolę w strukturach tymczasowych¹¹⁰. Inna rzecz, że przynależność Śląska Cieszyńskiego do województwa śląskiego nie powodowała, że wywodzący się stamtąd urzędnicy byli uważani przez Górnolazaków za swoich¹¹¹.

5. Ziemie poniemieckie

Odrębną specyfikę miały również ziemie znajdujące się przed 1918 r. pod władzą państwa pruskiego. Charakteryzowały się one najbardziej rozbudowaną, czterostopniową, strukturą podziału administracyjnego kraju. Jednostki najwyższego stopnia, prowincje dzieliły się na rejencje. Obszary, które po I wojnie światowej znalazły się w granicach państwa polskiego, wchodziły w skład prowincji poznańskiej, pomorskiej oraz śląskiej. Z kolei w skład rejencji wchodziły powiaty skupiające wsie, małe miasta oraz obszary dworskie. Większe miasta, liczące powyżej 25 tys. mieszkańców, tworzyły odrębne powiaty miejskie. Najniższą jednostkę podziału administracyjnego stanowiły gminy wiejskie i obszary dworskie, które dla celów funkcjonowania policji łączone były w obwody urzędowe (dystrykty). Cechą charakterystyczną podziału administracyjnego na terenie zaboru pruskiego, poza jego czterostopniową strukturą, była duża liczba stosunkowo niewielkich powiatów. Na

¹⁰⁹ AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 878, k. 556, Starostwa, dyrekcje policji i inne urzędy; ibidem, sygn. 467, k. 47, Wnioski nominacyjne — Wydział Prezydialny; CAW, odrzuc. 4 V 1936, npag.; J. Grodzki, *Dąbrowski Włodzimierz*, [w:] *Słownik biograficzny adwokatów polskich. A–G*, t. II, pod red. Z. Czeszejko-Sochackiego, Warszawa 1988, s. 120–121.

¹¹⁰ M. Skrzypek, *Unifikacja Śląska Cieszyńskiego z państwem polskim w latach 1920–1922*, [w:] *Józef Chlebowski — badacz procesów narodotwórczych w Europie XIX i XX wieku*, pod red. M.W. Wanatowicz, Katowice 2007, s. 230–239.

¹¹¹ M. Wanatowicz, *Ludność napływowa na Górnym Śląsku w latach 1922–1939*, Katowice, 1982, s. 54–55 (dalej: M. Wanatowicz, *Ludność napływowa...*).

przykład na terenie rejencji poznańskiej i bydgoskiej, w wyniku przeprowadzonej w 1887 r. reformy, liczba powiatów zwiększyła się z 26 do 40¹¹².

Powyższy podział administracyjny był bardzo zbliżony do obowiązującego w pozostałych prowincjach pruskich. Nie może zatem dziwić, że wydarzenia na terenie Wielkopolski, Pomorza i Śląska wpisywały się w kontekst wypadków na terenie Niemiec, to znaczy relatywną (w stosunku do Królestwa czy Galicji) trwałość panowania niemieckiego, rewolucję i wpływ rad robotniczych i żołnierskich (choć mających inny charakter niż w Rzeszy) czy założenie, że o losach tego obszaru zadecydują postanowienia kongresu pokojowego¹¹³. Proces kształtowania się administracji w każdym z trzech regionów wchodzących przed 1914 r. w skład państwa niemieckiego — Wielkopolski, Pomorza, Górnego Śląska — przebiegał nieco odmiennie, ale istnienie licznych podobieństw, zarówno w 1918 r., jak i później, uzasadnia wspólne omówienie zagadnienia.

Na czele powiatu jako okręgu administracyjnego w zaborze pruskim stał landrat. Przewodził on zarówno administracji rządowej, jak i wydziałowi powiatowemu. Rozporządzeniem z 14 I 1919 r. naczelny prezes prowincji poznańskiej wyłączył spod kompetencji landratów nadzór nad policją, oddając go w ręce starosty mianowanego przez naczelnego prezesa. Zasadniczo podział terytorialny i struktura administracyjna dzielnic zostały utrzymane, jednakże w kompetencje nominacyjne prezesa prowincji od czerwca 1919 r. wszedł Komisarjat Naczelnej Rady Ludowej, który wcześniej przejął władzę i kontrolę nad urzędami wojskowymi i cywilnymi (w tym starostwami/landraturami)¹¹⁴. Cała operacja miała na celu odebranie landratom-Niemcom, którzy pozostali na dotychczasowych urzędach, kierownictwa newralgicznymi strukturami policyjnymi. Inne rozporządzenia i zarządzenia ogólne landrata wymagały kontrasygnaty polskiego odpowiednika, starosty¹¹⁵.

Cechą wspólną, poza typem prawodawstwa obowiązującym na tym terenie, był również fakt, że ziemie te stały, w porównaniu z innymi częściami powstającej Polski, na wyższym poziomie gospodarczym. Wyższa i bardziej

¹¹² A.J. Mielcarek, *op. cit.*, s. 13–16 (w tej pracy szczegółowo opisano przekształcenia, także te krótkotrwale struktury administracyjnej przed 1918 r.); R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce w latach 1919–1939*, Poznań 2006, s. 16–17.

¹¹³ M. Wojciechowski, *Powrót Pomorza do Polski 1918–1920*, Warszawa–Poznań 1981; K. Dembski, *Wielkopolska w początkach II Rzeczypospolitej. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Poznań 1972, s. 50; A. Ajnenkiel, *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918–1926*, Warszawa 1978, s. 50–57.

¹¹⁴ Obwieszczenie, „Tygodnik Urzędowy NRL” 1919, nr 1, s. 4; Rozporządzenie Naczelnego Prezesa, („Tygodnik Urzędowy NRL” 1919, nr 2, s. 1); K. Dembski, *op. cit.*, s. 97.

¹¹⁵ K.W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych...*, s. 164–165; J. Malec, D. Malec, *op. cit.*, s. 151; R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 33–34.

powszechna była tu świadomość narodowa, a i struktura narodowościowa bardziej jednoznaczna, dwubiegunowa. Po przebadaniu materiału źródłowego można też stwierdzić, że chyba wyższy był poziom identyfikacji, w każdym razie na poziomie osób, które znalazły zatrudnienie w administracji. Przejawem tego może być zjawisko występujące w zasadzie tylko w Wielkopolsce, tzn. powroty w rodzinne strony osób pochodzących z Wielkopolski, a zatrudnionych w czasie I wojny światowej w zarządzie okupacyjnym w Królestwie Polskim czy też wręcz osób, które wyemigrowały w związku z konfliktem zbrojnym¹¹⁶.

Specyficznie kształtowała się kwestia ośrodka władzy. Na terenie Wielkopolski, Pomorza oraz Górnego Śląska władzę sprawował Komisariat NRL za pośrednictwem podkomisariatów (odpowiednio dla każdej z dzielnic) oraz terenowych rad ludowych. Na Śląsku Podkomisariat w Bytomiu został zlikwidowany w sierpniu 1919 r., pomorski, choć nielegalnie, działał aż do wkroczenia oddziałów WP, podobnie zresztą jak utworzony w lipcu 1919 r. Podkomisariat NRL na obwód nadnotecki obejmował swoim działaniem te tereny prowincji poznańskiej, które nie zostały zajęte przez powstańców¹¹⁷.

Drogi dochodzenia poszczególnych regionów do struktur państwa polskiego były zróżnicowane. W przypadku Wielkopolski trudno mówić o możliwości przygotowania do przejęcia władzy — wybuch powstania wielkopolskiego zaskoczył i postawił miejscowe elity przez nagłą koniecznością znalezienia osób odpowiednich do przejęcia kierownictwa administracją powiatową. Mechanizmy towarzyszące przejmowaniu władzy przez Polaków były zatem w tym przypadku zbliżone do specyfiki królewickiej — na wiecach, zebraniach Rad Ludowych dokonywano wyboru pierwszego starosty spośród osób cieszących się w środowisku lokalnym dużym autorytetem. Nierzadko były to też osoby biorące udział w walkach powstańczych¹¹⁸. W przypadku Pomorza możemy mówić o szansie na przygotowanie się do włączenia w struktury administracyjne odrodzonej Polski. Przyłączenie tych ziem do Polski dokonało się w styczniu–lutym 1920 r., a zatem po podpisaniu układu pokojowego przez

¹¹⁶ Chyba najbardziej znanym tego przykładem może być późniejszy wojewoda poznański hr. Adolf Bniński, który w listopadzie 1918 r. został mianowany komisarzem ludowym na obwód łódzko-łasko-brzeziński, a w styczniu objął stanowisko starosty powiatowego w Środzie. A. Dudek, *Bniński Adolf Rafał*, [w:] *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, pod red. J.M. Majchrowskiego, Warszawa 1994, s. 165 (dalej: *Kto był kim...*); L. Gomolec, *Bniński Adolf Rafał*, [w:] *Wielkopolski słownik biograficzny*, przew. Kom. Red. A. Gąsiorowski i J. Topolski, Warszawa–Poznań 1981, s. 60 (dalej: WSB); Łoza, t. I, s. 52. Inne przypadki por. też CAW, odrzuc. 31 I 1938, npag.; ibidem, odrzuc. 25 X 1937, npag.; ibidem, odrzuc. 25 I 1937, npag.

¹¹⁷ K. Dembski, *op. cit.*, s. 87–88.

¹¹⁸ CAW, odrzuc. 25 X 1937, npag.; A. Gulczyński, *Kształtowanie się polskich organów władzy i administracji w powiecie pleszewskim w latach 1918–1919*, Pleszew 1988, s. 8.

Niemcy, po jego ratyfikacji i przyjęciu przez Sejm ustawy z 1 VIII 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej¹¹⁹. Wreszcie w przypadku Górnego Śląska proces włączania do państwa polskiego był rozciągnięty w czasie, bo po plebiscycie, 20 X 1921 r. zapadła decyzja o podziale spornego terytorium, a do faktycznej realizacji tych postanowień doszło dopiero w czerwcu 1922 r., gdy oddziały WP wkroczyły na Górny Śląsk.

W związku z tym, że w ówczesnych warunkach model przyjęty w Wielkopolsce, czyli przydanie urzędującemu landratowi-Niemcowi polskiego delegata (starosty) sprawdził się, podobne rozwiązanie stosowano na Pomorzu i Górnym Śląsku. I tak Podkomisariat NRL w Gdańsku w marcu 1919 r. wyznaczył swoich pracowników na terenie poszczególnych powiatów jako delegatów przy poszczególnych landratach. Była to swoista praktyka administracyjna, która pozwalała zorientować się przyszłym starostom w realiach funkcjonowania administracji ogólnej I instancji¹²⁰. Dzięki temu rozwiązaniu osoby, którym przyszło przejmować w lutym 1920 r. administrację na Pomorzu nie były przypadkowe i miały względne przygotowanie, niezależnie od tego, jak długo przyszło im piastować powierzone obowiązki¹²¹.

Z podobnym zjawiskiem mamy do czynienia w warunkach śląskich, gdzie stanowiska pierwszych starostów objęli ludzie będący w okresie powstań doradcami przy sojuszniczych kontrolerach powiatowych na poszczególne powiaty. Nie zawsze jednak siedziba władz starościńskich pokrywała się z miejscem służby przed przyłączeniem Górnego Śląska do Polski. Przykładem mogą być losy dr. Oskara Krupy, który był doradcą powiatowym na powiat gliwicko-toszecki, a starostą został w Rybniku, czy Walentego Olearczyka, doradcy powiatowego w Kluczborku. W gronie pierwszych starostów w poniemieckiej części województwa śląskiego jedynym, który uprzednio nie piastował stanowiska doradcy był Kazimierz Niegolewski, starosta lubliniecki¹²². Inna sprawa

¹¹⁹ „Dz. U. RP” 1919, nr 64, poz. 385; M. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 197–198.

¹²⁰ CAW, MN 19 XII 1933, npag.; *Księga pamiątkowa dziesięciolecia Pomorza 1920–1930*, red. K. Esden-Tempski, Toruń 1930, s. 284–285 (dalej: *Księga pamiątkowa...*); J.T. Dziedzic, P. Ossowski, *Powiat i miasto Chełmno według współczesnego stanu z mapą powiatu i widokami miasta*, Chełmno 1923, s. 42–43; M. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 153–154 (tu swoisty portret zbiorowy delegatów); J. Kutta, *Druga Rzeczpospolita i Kaszubi 1920–1939*, Bydgoszcz 2003, s. 71 (dalej: J. Kutta, *Druga Rzeczpospolita...*). Por. też np.: CAW, sygn. I.481.B.3073, k. 17, Życiorys; CAW, MN 22 IV 1938, npag.; *Sikorski Stanisław*, [w:] *Dzieje ziemi i powiatu chojnickiego*, t. III, *Ludzie ziemi chojnickiej*, wybór i oprac. J. Knopek, Chojnice 2010, s. 160–162.

¹²¹ Na temat procedury por. M. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 200.

¹²² AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 467, k. 7–8, Wnioski o zamianowanie urzędników. Wydział Administracyjny, 13 IX 1922 r.; AAN, PRM — cz. VIII, sygn. 123; J. Przewłocki, *Doradcy polscy przy sojuszniczych kontrolerach powiatowych*, [w:] *Encyklopedia powstań śląskich*, red. F. Hawranek, Opole 1982, s. 97.

wa, że choć ludzie ci byli przygotowywani do roli kierowników administracji powiatowej, nie oznacza to, że przygotowani zostali. Podobnie jak w przypadku Pomorza nominacje ich miały charakter tymczasowy i w zdecydowanej większości, z różnych zresztą względów, nie zagrali oni miejsca w korpusie urzędniczym województwa śląskiego.

Różnica między tymi dzielnicami wynikała również z okoliczności towarzyszących tworzeniu administracji. W Wielkopolsce organizacja polskiej władzy była pochodną wybuchu powstania wielkopolskiego i sytuacji na froncie. Formalnie dokonało się to 8 I 1919 r., kiedy to Komisarjat NRL ogłosił objęcie władzy na obszarze wydartym Niemcom. Faktycznie jednak proces ten następował w różnych powiatach w różnym czasie. I tak w powiecie witkowskim już 12 listopada 1918 r. ukonstytuowała się Rada Robotniczo-Żołnierska, która postanowiła usunąć z urzędu miejscowego landrata i powołała na jego miejsce ziemianina Jana Nepomucena Mukułowskiego, choć faktycznie przejął on władzę po opanowaniu powiatu przez powstańców 29 grudnia 1918 r.¹²³ Zbigniew Jerzykowski, stając na czele Rady Ludowej w powiecie chodzieskim, stał się naturalnym kandydatem na pierwszego starostę. Jednocześnie był zmuszony obowiązków swoje wypełniać najpierw z Budzyna, a dopiero później ze stolicy powiatu¹²⁴.

Znaczną część powiatów znajdujących się w omawianych trzech regionach stanowiły struktury graniczne. Podobnie zatem jak na Kresach Wschodnich, ziemie te musiały przejść proces reorganizacji i poniekąd na nowo wykreślenia terytoriów poszczególnych powiatów, z uwzględnieniem kształtu granicy państwowej¹²⁵. Jednym z przejawów odrębności Wielkopolski i Pomorza było również odziedziczenie po zaborcy podziału administracyjnego na bardzo drobne jednostki, gdyż ściślejszy nadzór i nacisk biurokracji miały przyspieszyć procesy germanizacyjne¹²⁶. I z tym zjawiskiem należało się uporać.

Wszystkie wymienione cechy charakterystyczne, zarówno w wymiarze administracyjnym jak i mentalnym, wpłynęły na utrwalenie się w okresie II Rzeczypospolitej pewnych separatyzmów czy partykularyzmów na ziemiach poniemieckich. Najbardziej widocznym ich przejawem było funkcjonowanie

¹²³ Z. Wieliczka, *Powiat witkowski w okresie rewolucji niemieckiej 1918/1919 (Powstanie Wielkopolskie na Ziemi Witkowskiej)*, wyd. nowe rozszerzone pod red. G. Musidlaka, Lublin-Witkowo 2008, s. 22–23, 80–83.

¹²⁴ CAW, odrzuc. 12 VI 1935, npag.

¹²⁵ Rozporządzenie Ministerstwa b. Dzielnic Pruskiej z dn. 7 VI 1920 r. o uregulowaniu granic powiatów politycznych w b. dzielnic pruskiej, („Dz. U. Ministerstwa b. Dzielnic Pruskiej” 1920, nr 33, poz. 292); Rozporządzenie dotyczące uregulowania granic powiatów międzychodzkiego, nowotomyskiego, ostrzeszowskiego i kępińskiego, („Dz. U. Ministerstwa b. Dzielnic Pruskiej” 1920, nr 71, poz. 495); A.J. Mielcarek, *op. cit.*, s. 16.

¹²⁶ Z. Wieliczka, *op. cit.*, s. 19; A.J. Mielcarek, *op. cit.*, s. 13.

Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej (jako spadkobiercy Komisariatu NRL) oraz osadzona w przepisach konstytucji marcowej autonomia województwa śląskiego, którą utrzymano do 1939 r.¹²⁷ Wspomniane Ministerstwo spełniało rolę struktury pośredniej, funkcjonującej przez przejęciem całości agend na ziemiach poniemieckich przez właściwych ministrów, ale było też swoistym antidotum na lęki mieszkańców Wielkopolski i Pomorza przed zbyt ścisłą (głównie z ekonomicznego punktu widzenia) integracją z resztą ziem polskich¹²⁸.

Powstałe odrębności miały również pewien wpływ na pozycję i funkcjonowanie starostów. W okresie istnienia Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej (do 28 IV 1922 r.) to minister tego resortu mianował kierowników administracji ogólnej szczebla powiatowego¹²⁹. Istniała również odrębność, z prawnego punktu widzenia, terytorium śląskiego od działalności Komisariatu NRL. Datowała się ona od podpisania rozejmu trewirskiego, kiedy to nie udało się objąć dobrodziejstwami w niego wynikającymi także tej dzielnicy¹³⁰.

W wymiarze personalnym okolicznością o fundamentalnym znaczeniu był fakt, że ziemie polskie wchodzące w skład Niemiec przed 1918 r., charakteryzowały się, w przeciwieństwie do pozostałych zaborów, niemal zupełnym brakiem kadr przygotowanych do pracy w administracji. Wynikało to ze świadomej polityki zaborcy, który dopuszczał Polaków do obejmowania jedynie niższych stanowisk, jak również z faktu istnienia nielicznej tylko grupy przedstawicieli zawodów prawniczych, do których można było sięgnąć. Warto przy tej okazji zauważyć, że sytuacja trzech regionów nie była tożsama — większe możliwości doboru istniały w Wielkopolsce, a zdecydowanie mniejsze na Pomorzu i Górnym Śląsku¹³¹.

Brak zaplecza personalnego miał konsekwencje krótko- i długofalowe dla polityki personalnej na terenie późniejszych województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego. Do krótkofalowych konsekwencji należy zaliczyć przede wszystkim uzależnienie Polaków od współpracy z niemieckimi urzęd-

¹²⁷ M. W. Wanatowicz, *Historia społeczno-polityczna Górnego Śląska i Śląska Cieszyńskiego w latach 1918–1945*, Katowice 1994, s. 43–45; W. Witkowski, *op. cit.*, s. 353–355.

¹²⁸ Dekret Ministra b. dzielnicy pruskiej o przejęciu ziem przyznanych Polsce traktatem wersalskim. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej, ogłoszona w Dzienniku Praw Państwa Polskiego nr 64 z dnia 12 sierpnia 1919 r., („Dz. U. Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej” 1920, nr 3); K. Dembski, *op. cit.*, s. 42–49, 110–111.

¹²⁹ K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych...*, s. 172–173; K. Dembski, *op. cit.*, s. 121–129.

¹³⁰ Ibidem, s. 83.

¹³¹ S. Bukowiecki zestawil liczbę 1300 czynnych prawników na stanowiskach państwowych z ogólną liczbą ok. 150 Polaków legitymujących się na tym obszarze wykształceniem prawniczym. S. Bukowiecki, *op. cit.*, s. 23; M. Materniak-Pawłowska, *Adwokatura II Rzeczypospolitej: zagadnienia prawno-ustrojowe*, Poznań 2009, s. 221–222.

nikami. Brak własnych kadr zmuszał NRL do posługiwania się nimi, mimo że byli przełożeni wzywali ich do ignorowania nowych władz. Za formę tej współpracy należy uznać np. utrzymanie piastowanej przez Niemców funkcji landratów i dodanie im czynnika polskiego w osobie starostów, z prawem kontrasygnaty zarządzeń i decyzji jako elementu kontroli. Stronie polskiej zależało na obecności urzędników niemieckich przede wszystkim na stanowiskach referendarskich. W przypadku kierownictwa powiatami starano się raczej skłaniać Niemców do powrotu do Rzeszy¹³². Negatywną konsekwencją pozostawienia niemieckiej obsady urzędniczej było faktyczne utrzymanie języka niemieckiego jako urzędowego.

Ta swoista współpraca polsko-niemiecka z upływem czasu podlegała pewnej ewolucji. W Wielkopolsce istotną cezurę charakteryzującą zmianę stosunku Niemców do obowiązków służbowych na stanowiskach urzędniczych wyznacza rozejm trewirski. Pomorze zostało opuszczone stosunkowo szybko. Jak wspominał pierwszy starosta chełmiński, *wobec małej tylko liczby i tylko jako tako przyuczonych polskich sił urzędniczych, od pierwszej chwili cały ogrom odpowiedzialności spadał na starostę, który ustawowo osobiście odpowiedzialnym jest za ład, porządek, spokój i bezpieczeństwo w powiecie. Niemieccy urzędnicy państwowi w starostwie usunęli się z dniem 1 kwietnia 1920 r. [...] Odchodzącym urzędnikom przydawało się kandydata polskiego, któremu częstokroć zaledwie 6 tygodni pozostawało czasu wpracowania się obok dawniejszego dobrze wyszkolonego urzędnika*¹³³.

Brak osób przygotowanych do objęcia stanowisk w administracji czy szczególnie regionalnego lub lokalnego powodował sięganie po ludzi, którzy w normalnych okolicznościach nigdy by starostami nie zostali. Przykładem może być pierwszy starosta w Strzelnie Zygmunt Zakrzewski. Był on właścicielem majątku Mirosławice (pow. Mogilno), działaczem społeczno-niepodległościowym oraz posłem do sejmu pruskiego, a po odejściu ze stanowiska starosty podjął w październiku 1919 r. wykłady z numizmatyki średniowiecznej na Uniwersytecie Poznańskim i aż do śmierci zajmował się archeologią i numizmatyką¹³⁴.

¹³² Obwieszenie Komisariatu NRL z dn. 14 I 1919, („Tygodnik Urzędowy NRL” 1919, nr 2, s. 8); A. Czubiński, *Wielkopolska 1918–1939*, Poznań 2000, s. 25; A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, Poznań 1995, s. 116–117 (dalej: A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej...*).

¹³³ J.T. Dziedzic, P. Ossowski, *op. cit.*, s. 44; A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej...*, s. 117.

¹³⁴ Szerzej o prof. Z. Zakrzewskim por. *Poczet członków Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk 1857–2007*, pod red. A. Pihan-Kijas, Poznań 2008, s. 464; Łoza, t. I, s. 830; A. Wędzki, *Zakrzewski Zygmunt*, [w]: WSB, s. 859–860. K. Dembski powołując się na relację R. Janty-Polczyńskiego notuje, że *przeglądano księgę adresową i kierując się osobistą znajomością kwalifikacji wymienionych tam osób wystawiano im nominacje*; K. Dembski, *op. cit.*, s. 97.

Świadectwem przedłużającego się stanu głodu sił urzędniczych na Pomorzu niech będzie chęć mianowania przez wojewodę zastępcą starosty na okres siedmiodniowego urlopu kierownika starostwa miejscowego ziemianina¹³⁵.

Niedostatki kadrowe na ziemiach pomieckich miały również wpływ na przyspieszenie, w odniesieniu do potencjalnych urzędników, a zatem przede wszystkim prawników, procesu reklamacji od obowiązku służby wojskowej w latach 1919–1920 osób wywodzących się z Wielkopolski i Pomorza, a po ogłoszeniu demobilizacji — pochodzących z Górnego Śląska¹³⁶. Rzecz charakterystyczna, zwłaszcza w odniesieniu do b. zaboru pruskiego — dokończano tego także w warunkach pogarszającej się sytuacji na froncie polsko-bolszewickim (lipiec–sierpień 1920 r.).

Sporą grupę w gronie starostów na Pomorzu, także później, stanowiły osoby, które były zaangażowane w działania niepodległościowe, plebiscytowe etc. Na terenie późniejszego województwa pomorskiego można wymienić Bolesława Lipskiego, pierwszego komendanta Organizacji Wojskowej Pomorza — okręg kaszubski, czy Adama Czarlińskiego, który sfinansował zorganizowanie i wyposażenie kompanii konnej żandarmerii polowej I Okręgu Organizacji Wojskowej Pomorza¹³⁷. Na Górnym Śląsku zjawisko to występowało na większą skalę. Działacze niepodległościowi zaangażowani w akcję plebiscytową byli jednocześnie doradcami powiatowymi. Poza tym gronem aktywistami antyniemieckimi byli również K. Niegolewski czy dr. Paweł Piechaczek, obaj starostowie tarnogórscy przed 1926 r.¹³⁸ Co charakterystyczne, to zjawisko na Górnym Śląsku było trwalsze niż na Pomorzu — z kadr zaangażowanych w działania powstańcze obficie korzystał wojewoda Grażyński, dobierając swoich współpracowników na stanowiska starościńskie¹³⁹. Warto przy tej

¹³⁵ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sępoleńskie, sygn. 35, k. 41, Pismo wojewody pomorskiego do Lucjana Prądyńskiego I. Deputowanego Wydziału Powiatowego w Skarpach, Toruń 16 I 1923 r.

¹³⁶ *Wobec panującego wielkiego braku prawników dla tutejszej służby i wobec ogromnego zapotrzebowania sił dla organizujących się władz w tutejszej dzielnicy prosimy uprzejmie o przyspieszenie zwolnienia p. Zenktellera lub urlopowanie go do objęcia służby u nas*; CAW, ap 418, npag., Pismo Szefa Departamentu Centralnego Min. b. Dzielnicy Pruskiej do Min. Spraw Wojskowych Oddział V pers. Sekcja 4, Poznań 28 V 1920 r. Por. też: CAW, ap 1414, npag., Wniosek o zwolnienie dr. Józefa Zaleskiego, Poznań 18 IX 1920 r. (ten przypadek akurat nieskuteczny); ibidem, ap 7064, npag., Pismo starosty szamotulskiego do wojewody poznańskiego w sprawie reklamacji urzędników, Szamotuły 19 VII [19]20 r.

¹³⁷ *Księga pamiątkowa...*, s. 32, 41.

¹³⁸ CAW, odrzuc. 31 I 1938, npag.

¹³⁹ Do przykładów można tu zaliczyć Tadeusza Szalińskiego czy Jana Wyglendę. CAW, ap 1124, npag.; ibidem, ap 2350, npag.; *Powiat świętochłowski*, „EI” 1928, nr 5, s. 17; *Powiat lubliniecki*, ibidem, s. 19; S. Biłski, *Słownik biograficzny regionu brodnickiego*, Brodnica–Toruń 1991, s. 102; B. Snoch, *Górnośląski leksykon biograficzny*, Katowice 2004, s. 352; Z. Zarzycka, *Wyglenda Jan*, [w]: *Śląski słownik biograficzny*, pod red. J. Kantyki i W. Zielińskiego,

okazji zwrócić uwagę, że w działania plebiscytowe na Górnym Śląsku byli również zaangażowani urzędnicy wywodzący się ze Śląska Cieszyńskiego — dr Włodzimierz Dąbrowski czy dr Jerzy Kisiało. Oni także zostali starostami w województwie śląskim¹⁴⁰.

W takiej sytuacji koniecznością, charakterystyczną dla całości ziem polonickich był import fachowych sił urzędniczych. Konieczność tę pogłębiała świadomość potrzeby wymiany sporej części starostów „pierwszego rzutu” jako nie dość profesjonalnych i jednocześnie nierokujących nadziei poprawy¹⁴¹. Kadry dostarczyć mogła w zasadzie tylko jedna dzielnica, czyli Galicja i to w jej kierunku szły główne starania kierowników administracji w b. zaborze pruskim (najpierw Komisariatu NRL, a następnie Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej). Jak zauważa A. Gulczyński, pozyskiwanie kadr odbywało się pierwotnie głównie drogą formalną, poprzez aplikacje do Generalnego Delegata Rządu. Ponieważ jednak z czasem proces migracji urzędników galicyjskich, nie tylko na ziemię polonicką, ale i do b. Królestwa nasilał się (co wynikało też z postawy samych zainteresowanych — nadzieje na wyższe uposażenie oraz szybszy awans), Generalny Delegat Rządu dla Galicji zmuszony był wstrzymać zgody. Jeszcze pod koniec 1919 r. Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej starało się w tej sprawie interweniować, co w odniesieniu do środków i motywacji dobrze pokazuje pismo: *Depeszą z dnia 26 sierpnia r b. l. 10899 zawiadomiony został Komisariat NRL, że z powodu wielkiego zapotrzebowania urzędników administracji politycznej w Galicji Generalna Delegatura nie może zwolnić z tamtejszej służby komisarzy powiatowych pp. Kazimierza Chmielewskiego i Adama Zaleskiego. Pojmując w zupełności trudności, z którymi tamtejsza administracja ma do walczenia, pozwalam sobie zaznaczyć, że obecnie bardzo wiele nam zależy na pozyskaniu kilku młodszych urzędników administracyjnych z Galicji, obeznanych z tamtejszymi stosunkami, a to celem ujednolajnienia naszej administracji i umożliwienia wzajemnego kontaktu. Wobec tego, że z akcji tej obiecuję sobie wiele korzyści dla Wielkopolski i że rozchodzi się tylko o ograniczoną liczbę kandydatów, byłbym Panu Generalnemu Delegatowi bardzo zobowiązany, gdyby przychylił się do naszego wniosku o zwolnienie wyżej wymienionych komisarzy powiatowych. Równocześnie proszę mnie łaskawie uwiadomić, czy mógłbym także liczyć na odstąpienie nam sekretarzy*

Katowice 1981, t. III, s. 343–347; Biblioteka Polska w Londynie, Archiwum Osobowe Emigracji Bohdana Jeżewskiego, nr rej. 364/71.

¹⁴⁰ AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 878, k. 556; ibidem, sygn. 467, k. 47; ibidem, sygn. 474, Lista starszeństwa służbowego urzędników i funkcjonariuszów woj. śląskiego według stanu z dnia 31 XII 1928 r., k. 7; J. Grodzki, *op. cit.*, s. 120–121; J. Golec, S. Bojda, *Słownik biograficzny ziemi cieszyńskiej*, Cieszyn 1998, t. III, s. 122; *Powiat cieszyński*, „EF” 1928, nr 5, s. 20.

¹⁴¹ A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej...*, s. 115; J. Kutta, *Druga Rzeczpospolita...*, s. 93–98.

*namiestnictwa pp. Dr Marcina Korotkiewicza i Pawła Garapicha, którzy wedle udzielonych mi informacji pragną przenieść się do Wielkopolski*¹⁴². Co więcej, na początku 1920 r. dochodziło do odwołań do Galicji urzędników oddelegowanych do b. zaboru pruskiego, co istotnie pogarszało sytuację, gdyż nakładało się na jednoczesny odpływ urzędników niemieckich¹⁴³. W praktyce zaczęto się więc posuwać do pozyskiwania urzędników bez zgody ich dotychczasowych przełożonych, co było łamaniem zasad hierarchii i pragmatyki służbowej. Ponadto urzędnicy galicyjscy nie spotykali się z entuzjastycznym przyjęciem w nowym miejscu służby. Oskarżano ich o brak szacunku dla ludności miejscowej i *zaprowadzanie zawilego systemu biurokracji austriackiej*. Na takie postrzeganie całości grupy, jaką stanowili b. urzędnicy galicyjscy, złożyło się kilka przyczyn. Z jednej strony było to wspomniane już poczucie wyższości, które stanowiło wyróżnik tego środowiska także na gruncie warszawskim. Trudno również ukrywać, że byli oni elementem napływowym na terenie b. zaboru pruskiego, przez co postrzegano ich jako zabierających pracę miejscowym (co faktycznie, wobec braku wykwalifikowanych kadr, było fałszywym stereotypem). Wreszcie było rzeczą naturalną, że przy większej liczbie „imigrantów” z Galicji czy Królestwa Polskiego musieli się wśród nich znaleźć i ci o niższych kwalifikacjach moralnych¹⁴⁴. Warto dodać, że w podobny sposób, czyli przez import kadr z Galicji, spolonizowano także inne działy administracji, jak sądownictwo, szkolnictwo etc.¹⁴⁵

Z analogicznymi oczekiwaniami wobec galicyjskich urzędników mamy do czynienia ze strony władz województwa śląskiego. Tam jednak brak osób z wyższym wykształceniem był zdecydowanie dotkliwszy niż w przypadku Wielkopolski czy nawet Pomorza¹⁴⁶. Natomiast wydaje się, że należałoby

¹⁴² AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 367, k. 18, Pismo ministra b. dzielnicy pruskiej do Generalnego Delegata Rządu dla Galicji we Lwowie w przedmiocie pozyskanie urzędników administracyjnych dla Wielkopolski, Poznań 5 IX 1919 r. Jest to zresztą przykład postawy nie do końca spolegliwej — o ile Korotkiewicz znalazł zatrudnienie w Ministerstwie b. Dzielnicy Pruskiej, o tyle Garapich pozostał na terenie Galicji. W oparciu o dostępny materiał źródłowy nie można stwierdzić, czy było to efektem postawy Delegata czy też samych zainteresowanych.

¹⁴³ Ibidem, k. 35–37, Pismo podsekretarza stanu w Min. b. Dzielnicy Pruskiej do Generalnego Delegata Rządu we Lwowie w przedmiocie zaangażowania starosty Saturnina Mrávin-cisa, Poznań 3 IV 1920 r.

¹⁴⁴ A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej...*, s. 119–120.

¹⁴⁵ *Księga pamiątkowa...*, s. 375. Wydaje się, że zarówno w przypadku administracji, jak i sądownictwa należałoby się pokusić o przeprowadzenie wnikliwych badań ilościowych, a nie tylko jako jakościowych. Pozwoliłoby to (pozytywnie lub negatywnie) zweryfikować stereotyp o ilości elementu napływowego z Galicji i Królestwa Polskiego (który jak widać z tab. nr 2 też występował).

¹⁴⁶ M.W. Wanatowicz, *Historia społeczno-gospodarcza...*, s. 47–48; M.W. Wanatowicz, *Ludność napływowa...*, s. 54–56.

niecو złagodzić pojawiającą się w literaturze przedmiotu tezę o rugowaniu Ślązaków ze stanowisk starościńskich na korzyść elementu miejscowego¹⁴⁷. Co prawda, zgodnie z tabelą nr 2, spadała liczba pochodzących z województwa śląskiego kierowników administracji ogólnej I instancji, ale jednocześnie olbrzymią większość osób urodzonych poza województwem śląskim stanowią te, które w województwie śląskim przepracowały co najmniej 10 lat. Zatem zmiany te nie są przejawem jakiegoś nowego „najazdu”, którego dokonano w drugiej połowie lat 30. Należałoby postawić pytanie, jaki czas musieliby oni zamieszkiwać na Śląsku, by traktować ich jak swoich.

Tab. nr 2. Obsada stanowisk starościńskich w województwie śląskim (wg kryterium pochodzenia).

Stan na dzień 1 I 1926 r.		Stan na dzień 1 I 1932 r.		Stan na dzień 1 I 1939 r.		
Osoby urodzone w woj. śląskim	Osoby urodzone poza woj. śląskim	Osoby urodzone w woj. śląskim	Osoby urodzone w woj. śląskim	Osoby urodzone w woj. śląskim	Osoby urodzone poza woj. śląskim	w tym po- zostające w służbie w woj. ślą- skim od co najmniej 10 lat
5	3	4	4	2	6	5

Opracowanie własne

Mimo niechęci do ściągania urzędników z innych dzielnic braku wykwalifikowanych kadr urzędniczych w województwach zachodnich nie można było szybko uzupełnić, bazując na siłach miejscowych, bo to wymagało procesu kształcenia. Przeglądając się rozwojowi korpusu urzędniczego na tym terenie, dochodzi się do nieuchronnej konstatacji, że to tam istniały najbardziej sprzyjające warunki awansu młodych, mających perspektywę kariery urzędników. Przypadek Tadeusza Ciemniewskiego, mianowanego kierownikiem starostwa mogilnieńskiegו w wieku 26 lat, jest uderzający¹⁴⁸. Liczba osób bardzo młodych, które obejmowały stanowiska kierowników administracji ogólnej I instancji, jest tu na tle innych części kraju wyjątkowa. Skalę zjawiska na wybranych przykładach obrazuje tab. nr 3.

¹⁴⁷ Ibidem, s. 143–144.

¹⁴⁸ Rekord należy jednak do Emeryka Hutten-Czapskiego, który został starostą stołpeckim w wieku niecałych 24 lat.

**Tab. nr 3. Obsada stanowisk starościńskich według kryterium wiekowego.
Wybrane przykłady.**

Nazwisko i imię	Poddany w 1914 r.	Data objęcia po raz pierwszy kierownictwa starostwa	Powiat	Wiek	Województwo
Ciemniewski Tadeusz	rosyjski	1926	Mogilno	26	poznańskie
Kozłowski Jan	rosyjski	1928	Strzelno	31	poznańskie
Kutznier Władysław	niemiecki	1920	Pleszew	30	poznańskie
Put Stanisław	austriacki	1925	Międzychód	34	poznańskie
Skalski Józef	austriacki	1927	Krotoszyn	27	poznańskie
Witkowski Roman	niemiecki	1927	Oborniki	34	poznańskie
Zenkter Edmund	niemiecki	1921	Nowy Tomyśl	35	poznańskie
Wujek Ignacy	niemiecki	1922	Wyrzysk	32	pomorskie
Prądyński (Bobke) Edward	niemiecki	1922	Chelmno	30	pomorskie
Bogocz Dominik	austriacki	1921	Starogard	35	pomorskie
Czochron Józef	niemiecki	1922	Sępólno	34	pomorskie
Lipski Bolesław	niemiecki	1920	Puck	30	pomorskie
Mellin Ignacy	niemiecki	1919	Kościerzyna	34	pomorskie
Szaliński Tadeusz	niemiecki	1927	Pszczyna	29	śląskie
Potyka Józef	niemiecki	1922	Świętochłowice	36	śląskie
Wyglenda Jan	niemiecki	1927	Lubliniec	34	śląskie
Biolik Franciszek	niemiecki	1929	Lubliniec	29	śląskie

Opracowanie własne

Nowo mianowani młodzi starostowie pochodzili nie tylko z ziem poniemieckich, choć wbrew obiegowym opiniom „kulturträgerzy” z Galicji stanowili stosunkowo drobny ich odsetek. Co więcej — dzięki stosunkowo wczesnej emigracji niektórzy przybysze z byłego Królestwa Polskiego i Galicji wyższe wykształcenie zdobywali już na Uniwersytecie Poznańskim, przez co w większym stopniu identyfikowali z goszczącą ich dzielnicą. Dość powiedzieć, że Ciemniewski po 1945 r. był inspektorem w ekspozyturze Urzędu Wojewódzkiego Poznańskiego w Gorzowie, a Józef Skalski i dr Stanisław Put pracowali w administracji województwa poznańskiego do wybuchu II wojny światowej¹⁴⁹, podobnie jak lwowiak Saturnin Mrávincics, który w latach

¹⁴⁹ CAW, tap 936/63/10, k. 1–6, Zeszyt ewidencyjny; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 835, k. 126; ibidem, sygn. 833, k. 267; materiały i informacje udostępnione przez p. A. Urbańca oraz p. A. Putową, w zbiorach autora.

1926–1939 piastował stanowisko prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu¹⁵⁰.

Należy jednocześnie stwierdzić, że te bardzo korzystne warunki awansowania na ziemiach poniemieckich nie miały charakteru trwałego. Pod koniec lat 20. Wielkopolska i Pomorze stały się bowiem miejscem pracy dla części oficerów przenoszonych z wojska do administracji ogólnej, przy czym, ze względu na strukturę pochodzenia korpusu oficerskiego Polski międzywojennej¹⁵¹, w niewielkiej części były to osoby wywodzące się z zaboru pruskiego. Nieco odmiennie kształtowała się sytuacja w województwie śląskim, gdzie ograniczenia prawne, wymuszające pierwszeństwo zatrudnienia przy równych kwalifikacjach urzędników pochodzących z tego województwa, utrudniały przysyłanie oficerów rezerwy lub w stanie spoczynku z głębi kraju¹⁵². Tu zatem nominacje dotyczyły głównie miejscowych sympatyków wojewody Michała Grażyńskiego lub młodych, dla których „pomajowe” trzęsienie ziemi w korpusie urzędniczym było szansą na szybszy awans (ale i rękojmią ich lojalności wobec sanacji). Warto zwrócić uwagę na fakt, że trzy z czterech wymienionych w tab. nr 2 przypadków to ludzie pomajowego wojewody śląskiego.

6. Tymczasowa administracja na ziemiach wschodnich

Odrębnością charakteryzowały się położone w zaborze rosyjskim dawne terytoria Polski przedrozbiorowej, określane mianem guberni zachodnich czy ziem zabranych. Podział administracyjny opierał się na 9 guberniach, tworzących generał-gubernatorstwa. Poszczególne gubernie dzieliły się na powiaty, na czele których stali komisarze i 2–3 asesorów, wybieranych przez miejscową szlachtę. Na skutek wydarzeń I wojny światowej część guberni zachodnich, w tym suwalska oraz cztery powiaty zlikwidowanej w 1912 r. guberni siedleckiej, znalazły pod zarządem wojskowym dowództwa niemieckiej Armii Wschodniej Oberbefehlshaber-Ost (tzw. Ober-Ost), a podziały administracyjne na tym obszarze ulegały daleko idącym zmianom¹⁵³.

¹⁵⁰ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 830, k. 200; S. Piątkowski, *Sędziowie sądów powszechnych regionu radomskiego w latach 1917–1945. Noty biograficzne*, Radom 2008, s. 60–61; W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Poznań 1976, s. 233.

¹⁵¹ P. Stawecki, *Słownik biograficzny generałów Wojska Polskiego 1918–1939*, Warszawa 1994, s. 8.

¹⁵² Art. 33a z ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r. zawierającej statut organiczny Województwa Śląskiego („Dz. U. RP” 1920, nr 73, poz. 494) wprowadzony ustawą konstytucyjną z 8 marca 1921 r. dotyczącą uzupełnienia ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r., zawierającej statut organiczny Województwa Śląskiego, („Dz. U. RP” 1921, nr 26, poz. 146).

¹⁵³ W. Witkowski, *op. cit.*, s. 235–247; J. Malec, D. Malec, *op. cit.*, 130–131.

Polska administracja na tych terenach, podobnie jak wiele innych tworzonych w latach 1918–1921, miała charakter tymczasowy i przybrała strukturę Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. Abstrahując od przesłanek ideologicznych, to znaczy traktowania Zarządu jako instrumentu realizacji polityki federacyjnej na Wschodzie, J. Piłsudski uważał go za formę przejściową, poprzedzającą, w skali zależnej od rozstrzygnięć terytorialnych, przekazanie kompetencji administracji ogólnej MSW. Przejściowość form i treści stojących za ZCZW przejawia się w zasadzie we wszystkich aspektach działalności. Ramy chronologiczne funkcjonowania ZCZW wytycza z jednej strony dekret Naczelnika Państwa z 8 II 1919 r., ustanawiający Zarząd Wojskowy na ziemiach Litwy oraz Białorusi, a z drugiej strony rozkaz Naczelnego Wodza WP z 9 IX 1920 r. znoszący urzędy Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich oraz Naczelnego Komisarza Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego¹⁵⁴. Terytorium, nad którym sprawował władzę Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich, trudno określić jako stabilne. Z zachodu ograniczało się ono do niektórych wschodnich powiatów Królestwa Polskiego (bez białostockiego, sokólskiego i bielskiego), natomiast na wschodzie zależało od zmieniającej się sytuacji na frontach¹⁵⁵. Płynna zatem była nie tylko granica wynikająca z przebiegu linii frontu, ale i zakres działania ZCZW na zachodzie, albowiem wraz z przenoszeniem się działań zbrojnych administracja tymczasowa „pozbywała się” kolejnych powiatów, przekazując je (na podstawie rozkazów Naczelnego Wodza) rządowi RP¹⁵⁶. Stojący na czele Zarządu Komisarz Generalny, mianowany i odwoływany przez Naczelnego Wodza, był również przed nim odpowiedzialny, trudno zatem mówić, z for-

¹⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 23 VII 1921 r. w porozumieniu z Ministrem Skarbu, Przemysłu i Handlu oraz Oświecenia Publicznego i Wyznań Religijnych, w przedmiocie rozwiązania Komisji, powołanych do życia celem zlikwidowania b. Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich oraz Wołynia i Frontu Podolskiego, („MP” 1921, nr 181, s. 1); J. Gierowska-Kallaury, *Straż Kresowa a Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich. Współdziałanie czy rywalizacja?*, Warszawa 1999, s. 10 (dalej: J. Gierowska-Kallaury, *Straż Kresowa...*).

¹⁵⁵ Zarządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dn. 7 VI 1919 r. dotyczące utworzenia Okręgów Administracyjnych: Wileńskiego, Brzeskiego oraz Zarządu Powiatów Wołyńskich, („Dz. U. ZCZW” 1919, nr 5, poz. 41). W grudniu 1919 r. najbardziej wysuniętymi na zachód powiatami ZCZW były: trocki, grodzieński, wołkowyski, prużański i brzeski; A.J. Mielcarek, *op. cit.*, s. 193.

¹⁵⁶ Rozkaz Naczelnego Wodza Wojsk Polskich w przedmiocie przekazania zarządów powiatów wołyńskich Rządowi Rzeczypospolitej Polskiej, („Dz. U. ZCZW i FP” 1920, nr 13, poz. 167); rozkaz Naczelnego Wodza WP (2217/662) z dn. 29 V 1920 r. w sprawie wyłączenia powiatów Włodzimierskiego, Kowelskiego, Łuckiego, Dubieńskiego, Rówieńskiego oraz części powiatów Ostrogskiego i Kamienieckiego z Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego i przekazania zarządu tych powiatów Rządowi Rzeczypospolitej Polskiej, („Dz. U. ZCZW” 1920, nr 42, poz. 1058).

malnego punktu widzenia, o związku między Radą Ministrów a administracją tworzoną na Wschodzie¹⁵⁷.

Diametralnie odmienne od tych dotyczących aparatu MSW były również problemy nurtujące ZCZW, przede wszystkim spory kompetencyjne na styku administracja — wojsko, do których dochodziło pomimo wprowadzonego przez Naczelnego Wodza w maju 1919 r. rozgraniczenia kompetencji władzy cywilnej i wojskowej¹⁵⁸. Tymczasowość przejawiała się także w tym, że stwierdzone przez instruktorów Straży Kresowej nadużycia aparatu urzędniczego, np. na terenie Okręgu Brzeskiego, nie rodziły konsekwencji ze strony przełożonych (odmiennie niż w Polsce centralnej). Jak stwierdza J. Gierowska-Kallaury, w *łonie aparatu urzędniczego Zarządu nowoczesna i „uczciwa” polityka kresowa Józefa Piłsudskiego zmagala się z walczącymi o utrzymanie statusu swoich rodzin działaczami i zwolennikami Związku Obrony Mienia Polaków czy też Komitetu Obrony Kresów Wschodnich*¹⁵⁹.

Charakterystyczny w kontekście oceny aparatu administracyjnego ZCZW i jego związków z rodzącym się korpusem urzędniczym MSW był fakt zniszczenia w 1920 r. teczek personalnych urzędników zatrudnionych na Kresach Wschodnich¹⁶⁰. W przypadku założenia przez kierownictwo MSW jakiejś formy kontynuacji między ZCZW a resortem spraw wewnętrznych racjonalne byłoby zachowanie akt personalnych do chwili, gdy spokojna weryfikacja kwalifikacji zatrudnionych na Kresach urzędników stałaby się możliwa. Tymczasem Komisja Likwidacyjna ZCZW bez oglądania się na MSW zlikwidowała tecki personalne pracowników. Może to rodzić przypuszczenie, iż zakładano, że administracja MSW tworzona na Kresach nie będzie w jakiejkolwiek formie instytucjonalną kontynuacją dotychczas funkcjonującego tam aparatu.

Z powyższych względów trudno jest traktować Zarząd jako trwałą część administracji odrodzonego państwa polskiego, pomimo że w zakresie stosowanej nomenklatury upodabniano administrację ZCZW do struktur w kraju (w październiku 1919 r. dokonano zmiany nazwy komisarzy powiatowych

¹⁵⁷ Rozkazem z 29 V 1920 r. Naczelnny Wódz WP podporządkował Komisarza Generalnego pod względem sprawowania przezeń zarządu cywilnego ziem wschodnich Radzie Ministrów, pozostaje jednak, z powodu rychłego załamania na froncie, pytanie dotyczące tego, w jakiej formie postanowienie to weszło w życie. Rozkaz Naczelnego Wodza Wojsk Polskich z dn. 29 V 1920 r. do Pana Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich, („Dz. U. ZCZW i FP” 1920, nr 13, poz. 169).

¹⁵⁸ J. Gierowska-Kallaury, *Problemy polskich struktur państwowych na terenie byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego*, [w:] *Rok 1918. Odrodzona Polska w nowej Europie*, red. nauk. A. Ajnenkiel, Warszawa 1999, s. 146–147; eadem, *Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich (19 lutego 1919–9 września 1920)*, Warszawa 2003, s. 122–150 (dalej: J. Gierowska-Kallaury, *Zarząd Cywilny...*).

¹⁵⁹ J. Gierowska-Kallaury, *Straż Kresowa...*, s. 65–66.

¹⁶⁰ J. Gierowska-Kallaury, *Zarząd Cywilny...*, s. 101.

na starostów¹⁶¹). Trudno także uznać argument związany z długoletnim utrzymywaniem na Kresach Wschodnich rozwiązań prawnych przyjętych przez ZCZW¹⁶². Z drugiej strony, zwłaszcza w wymiarze personalnym, sporo obie administracje łączyło. Dla wielu starostów ZCZW był pierwszym pracodawcą (w administracji państwowej). Należy przy tej okazji mieć na względzie pewne proporcje. Z ustaleń J. Gierowskiej-Kałaur wynika, że aparat ZCZW liczył w chwili likwidacji od 6 do 10 tys. osób i cechowała go dużą rotacją personelu, zwłaszcza na wysokich stanowiskach¹⁶³.

Na potrzeby badań przyjęto jako podstawę wszystkie trzy struktury tymczasowe funkcjonujące w latach 1919–1920 na Kresach Wschodnich, czyli Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich, Zarząd Ziem Wołynia oraz Frontu Podolskiego, a także Zarząd Terenów Przyfrontowych i Etapowych¹⁶⁴. Na podstawie dostępnych materiałów źródłowych ustalono, że wśród starostów międzywojennych znajdowało się co najmniej 48 urzędników, którzy pracowali w co najmniej jednej z wymienionych struktur. Należy zaznaczyć, że za obszar ZCZW przyjęto teren, nad którym Komisarz Generalny sprawował, zgodnie z rozkazem Naczelnego Wodza z 12 V 1919 r., zarząd cywilny¹⁶⁵. Do grona urzędników ZCZW nie zakwalifikowano również, na zasadzie analogii z administracją spraw wewnętrznych, funkcjonariuszy policji (przy czym, ze względu na jeden taki stwierdzony przypadek, nie zachwiałoby to ogólnymi proporcjami). I tak największy odsetek urzędników, którzy znaleźli się później w administracji MSW, w strukturach tymczasowych służył na terenie okręgów wileńskiego (23,4%) i wołyńskiego (21,2%) oraz w centrali (19%), natomiast najmniejszy w okręgu brzeskim (6,3%). Ponad połowa z wymienionych 48 urzędników opuściła administrację MSW przed 1939 r. lub przed swoją śmiercią, przy

¹⁶¹ Rozkaz Naczelnego Wodza Wojsk Polskich (13564/221) dotyczy zmian w organizacji zarządu cywilnego na obszarach wschodnich zajętych przez wojska polskie, („Dz. U. ZCZW” 1919, nr 22, poz. 225).

¹⁶² Wydaje się, że źródłem tego stanu była niemożność szybkiego wypracowania znacząco lepszych rozwiązań, tak charakterystyczna dla całości porządku prawnego II Rzeczypospolitej. Fakt, że do przyjęcia jednolitego dla całego terytorium państwa polskiego kodeksu karnego doszło dopiero w 1932 r., nie oznacza, że kodeksy rosyjski czy pruski były dobre. Por. J. Gierowska-Kałaur, *Zarząd Cywilny...*, s. 94.

¹⁶³ J. Gierowska-Kałaur, *Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich — kadra i procesy decyzyjne*, [w:] *Europa nie prowincjonalna. Przemiany na ziemiach wschodnich dawnej Rzeczypospolitej (Białoruś, Litwa, Łotwa, Ukraina, wschodnie pogranicze III Rzeczypospolitej) w latach 1772–1999*, Warszawa–Londyn 1999, s. 43.

¹⁶⁴ Przy pełnej świadomości odrębności tych instytucji, jak również szerszych kompetencji ministra spraw wewnętrznych w odniesieniu do ZTPiE. J. Gierowska-Kałaur, *Zarząd Cywilny...*, s. 90; W. Śleszyński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w polityce państwa polskiego na ziemiach północno-wschodnich II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 58 (dalej: W. Śleszyński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*).

¹⁶⁵ J. Gierowska-Kałaur, *Zarząd Cywilny...*, s. 75.

czym ośmiu do 1925 r. włącznie, a jedenastu w latach 1926–1929. Przyczyny odejścia z administracji MSW były różnorakie. Przypadek Emeryka Hutten-Czapskiego, który w lutym 1923 r. odszedł ze stanowiska starosty stołpeckiego na własną prośbę, wskazywałyby z jednej strony na poczucie odpowiedzialności oraz świadomość, że zadania administracji tymczasowej nie skończyły się wraz z jej likwidacją i konieczna jest jeszcze pewna stabilizacji polskiej władzy na Kresach, a z drugiej strony, podobnie jak to miało miejsce w przypadku ogółu ziemian zaangażowanych w administrację, chęć powrotu do gospodarki we własnym majątku¹⁶⁶. Podobnej motywacji można upatrywać w przypadku Konstantego Rdułtowskiego¹⁶⁷. W przeciwieństwie do pierwszej fazy zwolnienia w latach 1926–1929 miały również polityczny charakter. Na okres ten przypadła intensywna przebudowa aparatu administracyjnego dokonywana przez piłsudczyków, z czym wiązała się weryfikacja kadr pod kątem ich lojalności i dyspozycyjności wobec ekipy rządzącej. Podobnie jak w przypadku całości korpusu urzędniczego resortu, a zwłaszcza osób piastujących w nim stanowiska kierownicze, pozbywano się tych, którzy nie dawali rękojmi sprawnego wykonywania poleceń centrali. W grupie tej znaleźli się także urzędnicy dysponujący doświadczeniem z aparatu ZCZW. Jest však rzeczą charakterystyczną, że część zwolnionych (także z własnej inicjatywy) znalazła zatrudnienie w wymiarze sprawiedliwości, jak np. b. starosta lidzki Stanisław Zdanowicz, czy b. starosta białostocki Tadeusz Giedroyc, oraz w samorządzie (prezydent Wilna Józef Folejewski). Jednocześnie należy zaznaczyć, że w obu grupach znajdują się starostowie, którzy odeszli ze służby państwowej na własne żądane, pod presją toczących się przeciwko nim postępowań dyscyplinarnych. Zwolnienia starostów dysponujących doświadczeniem w ZCZW miały później, jak widać z powyższego zestawienia, już mniej intensywny charakter i w coraz większym stopniu wiązały się z osiągnięciem przez zainteresowanych wieku emerytalnego.

Ciekawe informacje przynosi analiza ruchu służbowego osób wywodzących się z ZCZW, przeprowadzona pod kątem kryterium geograficznego. Prawie połowa z nich służyła w administracji ogólnej wyłącznie na Kresach. Często pozostawali oni na tym obszarze także po odejściu ze służby w dziale MSW. W przypadku pozostałych przeniesienia w inne regiony kraju miały czworaki charakter. Po pierwsze dokonywano ich, w stosunkowo skromnych rozmiarach, w 1920 r. na obszary, gdzie najbardziej brakowało kadr urzędniczych, to znaczy do województw centralnych (6,3%). Druga fala przeniesień

¹⁶⁶ CAW, odrzuc. 12 VI 1935, npag.

¹⁶⁷ J. Rdułtowska, *Rdułtowski Konstanty*, [w:] *Ziemianie polscy XX wieku. Słownik biograficzny*, t. VI, pod red. J. Leskiewiczowej, Warszawa 2002, s. 146; A. Piber, *Rdułtowski Konstanty*, [w:] PSB, t. XXX, Wrocław–Warszawa 1987, s. 688.

poza teren Kresów Wschodnich nastąpiła po przewrocie majowym, trwała do 1932 r. i objęła prawie 30% całości środowiska. Działania te można wpisać w omawianą dalej sanacyjną politykę „mieszania” w aparacie administracyjnym. Interesująca jest mapa tych migracji. Z grona osób znajdujących się w tej grupie połowa została przeniesiona na drugi kraniec Polski, do województw zachodnich (pomorskie i poznańskie), 35% do województw centralnych (Zarząd Centralny MSW, warszawskie, białostockie oraz łódzkie), a jedynie dwie do województw południowych (krakowskie, tarnopolskie). Widać zatem, że przeniesienia te poza polityczną funkcję, miały uzupełnić ewentualne braki na terenie tych województw, które jeszcze nie dysponowały w wystarczającym stopniu własnymi kadrami. Trzecią grupę stanowią urzędnicy posiadający doświadczenie w ZCZW, przeniesieni w inne rejony kraju w związku z prowadzonymi przeciw nim postępowaniami dyscyplinarnymi albo w ich kontekście. Z tym drugim wymiarem mamy do czynienia np. w przypadku Edwarda Skrzyńskiego, przeniesionego z Krzemieńca na stanowisko starosty jędrzejowskiego na fali rugów przeprowadzonych na Wołyniu po odwołaniu H. Józewskiego¹⁶⁸. Wreszcie jako odosobniony przypadek należy odnotować dokonane w grudniu 1936 r. przeniesienie wicewojewody wileńskiego Mariana W. Jankowskiego na takie samo stanowisko w województwie białostockim¹⁶⁹.

Trwałość obecności ludzi z ZCZW w aparacie MSW była w zasadzie uzależniona od dwóch podstawowych czynników. Z jednej strony sporą część aparatu stanowili ludzie związani z Komitetem Obrony Kresów, czyli środowiskiem włączającym się w tworzenie ZCZW celem realizacji swoich koncepcji politycznych¹⁷⁰. Stabilność zatrudnienia tego środowiska należy oceniać zatem w kategoriach adekwatnych do ziemiaństwa. Ponadto urzędnicy ci podlegali po 1921 r. weryfikacji, przede wszystkim pod kątem wykształcenia i umiejętności. Kryteria doboru urzędników w aparacie ZCZW ze względu

¹⁶⁸ Mieścić tu się będzie zarówno przypadek Eugeniusza Nöela, który został przeniesiony do Urzędu Wojewódzkiego Łódzkiego w następstwie konfliktu z wojewodą poleskim i orzeczenia komisji dyscyplinarnej, jak też eliminacja starostów wołyńskich związanych z realizacją „programu wołyńskiego” H. Józewskiego. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 569, k. 3–4, Orzeczenie NKD przy prezesie RM, Warszawa 15 X 1925 r.; W. Mędrzecki, *Inteligencja polska na Wołyniu w okresie międzywojennym*, Warszawa 2005, s. 173–175 (dalej: W. Mędrzecki, *Inteligencja polska...*). Na temat nadużyć urzędników wołyńskich por. też J. Mierzwa, „*Wołyński układ korupcyjny*” na tle przestępczości urzędniczej w *Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Margines społeczny Drugiej Rzeczypospolitej*, red. nauk. M. Rodak, Warszawa 2013 [oddane do druku] (dalej: J. Mierzwa, „*Wołyński układ korupcyjny*” ...).

¹⁶⁹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 849, k. 64.

¹⁷⁰ J. Gierowska-Kallaur, *Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich — kadra i procesy decyzyjne*, [w:] *Europa nie prowincjonalna. Przemiany na ziemiach wschodnich dawnej Rzeczypospolitej (Białoruś, Litwa, Łotwa, Ukraina, wschodnie pogranicze III Rzeczypospolitej) w latach 1772–1999*, Warszawa–Londyn 1999, s. 49–50.

na istniejące wakaty oraz tymczasowy charakter administracji były niższe niż w przypadku administracji ogólnej MSW w warunkach ukształtowanych granic, a zatem osoby legitymujące się doświadczeniem z Zarządu Cywilnego były bardziej narażone na zwolnienie niż te, które wstępowały do administracji MSW już w 1920 r. Na rozziw między oczekiwaniami wobec starosty z ZCZW a starosty w Polsce niepodległej zwracał uwagę w piśmie do ministra spraw wewnętrznych W. Raczkiewicz, broniąc zasłużonego przy ewakuacji okręgu mińskiego w 1920 r. urzędnika: *W ówczesnych — za czasów Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich — warunkach, kiedy praca w administracji politycznej była znacznie mniej skomplikowaną, Wartman w zupełności zadawałajaco wywiązywał się z poruczonych sobie zadań. Nie można tego powiedzieć o nim w stosunku do ostatnich czasów, kiedy od kierownika administracji politycznej w powiecie wymagana jest nie tylko energia, roztropność, pracowitość i sumienność, lecz także bystra orientacja w stosunkach politycznych, dokładna znajomość różnorodnych przepisów prawnych i umiejętność ich zastosowania oraz inicjatywa. Zwłaszcza w okresie przedwyborczym braki wyżej wspomniane stawały na przeszkodzie Witoldowi Wartmanowi do ogarnięcia całokształtu spraw jemu powierzonych. Wielokrotnie byłem zmuszony dawać specjalne pouczenia i instrukcje w sprawie należytego załatwienia kwestii dotyczących ogólnej administracji, konstatując z akt wpływających do Urzędu Wojewódzkiego bardzo poważne braki*¹⁷¹.

Trudno stwierdzić, by doświadczenia z okresu funkcjonowania aparatu ZCZW były podstawą do natychmiastowej weryfikacji kadr starościńskich. Notowany w literaturze przedmiotu spór, toczący się na początku 1920 r. między instruktorem SK a starostą nowogrodzkim, faktycznie sprowadzający się do torpedowania działań Straży w procesie budowy Powiatowych Rad Ludowych, dla starosty Bronisława Henszela nie miał negatywnych konsekwencji. Henszel pozostał na swoim stanowisku do ewakuacji, a po kontrofensywie polskiej objął stanowisko starosty rówieńskiego¹⁷². Można by traktować tego typu działanie jako formę represji, gdyby nie fakt, że przeniesienie starostów z całym aparatem do nowego powiatu było normą w warunkach odbudowywania administracji na Kresach¹⁷³. Pojawiające się wówczas stwierdzenie, że *angażowano ludzi*

¹⁷¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 667, k. 3, Pismo wojewody nowogrodzkiego do ministra spraw wewnętrznych, Nowogródek 4 IV 1923 r.

¹⁷² CAW, KN 7 VII 1931, npag.; J. Gierowska-Kallaury, *Straż Kresowa...*, s. 37–41; tu występuje jako K. Henszel. Rzecz charakterystyczna, mamy tu do czynienia ze starostą wywodzącym się ze środowiska politycznego ściśle powiązanego z Piłsudskim — PPS Frakcja Rewolucyjna, ZWC, ZS, KNacz. nr 3 POW — co potwierdza stawianą przez Gierowską tezę, że SK i „Belweder” nie były w kontekście polityki wschodniej tym samym.

¹⁷³ A. Czerniakiewicz stawia tezę, że miało to zapobiec nadużyciom władz cywilnych; A. Czerniakiewicz, *Polsko-białoruskie stosunki wzajemne w końcowym etapie wojny polsko-*

byłego Zarządu Cywilnego bez zaciągania o nich opinii u byłych władz, każe raczej sądzić, że odtwarzając pod koniec 1920 r. administrację na Kresach, nie skorzystano z okazji do weryfikacji pracowników¹⁷⁴. Oczywiście proces ten był nieuchronny i w przeciągu kilku następnych lat musiał się dokonać, choć obciążał on już hipotekę MSW jako odpowiedzialnego za jego przeprowadzenie.

Warto zadać pytanie, co pozostało, poza czynnikiem personalnym, po administracji ZCZW. Jak wspomniano, utrzymano szereg rozwiązań prawnych przyjętych przez ZCZW do czasu ujednolicenia w skali kraju. Utrzymano struktury administracji przejściowej na Kresach Wschodnich — okręgi administracyjne (województwa) odtworzono 18 listopada 1920 r., a zatem jeszcze w ramach administracji ZTPiE (choć formalnie województwa na kresach zostały powołane ustawą z 4 II 1921 r.)¹⁷⁵. Utrzymano również co do zasady podział terytorialny na powiaty, zakładając że w nieodległej przyszłości dojdzie do racjonalizacji podziału terytorialnego kraju, a co za tym idzie likwidacji mniejszych powiatów¹⁷⁶. Wyodrębniono wówczas powiaty, które utrzymały się do końca II Rzeczypospolitej¹⁷⁷. W pierwszym okresie stabilizacji administracji na Kresach utrzymano również trzeci (a w zasadzie pierwszy) szczebel administracji państwowej, jakim były rejony (wprowadzone w marcu 1920 r.). Ich istnienie w strukturze ZCZW było nieodzowne, albowiem powiaty w jego administracji były kilkukrotnie większe niż odpowiednie jednostki w b. Królestwie Polskim¹⁷⁸. Do likwidacji rejonów doszło na podstawie rozporządzenia RM z 31 października 1921 r., przy czym proces ten trwał kilka lat¹⁷⁹.

-sowieckiej, [w:] *Rok 1920. Z perspektywy osiemdziesięciolecia*, red. nauk. A. Ajnenkiel, Warszawa 2001, s. 201.

¹⁷⁴ *Polesie Ilustrowane. Monografia*, pr. zbiorowa pod red. inż. O. Nelarda, Brześć nad Bugiem 1923, s. 109–110 (dalej: *Polesie Ilustrowane...*).

¹⁷⁵ Zarządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich o organizacji okręgów i władz okręgowych na obszarach wschodnich, zajętych przez wojska polskie, („Dz. U. ZCZW” 1919, nr 5, poz. 39); „Dz. U. RP” 1921, nr 16, poz. 93; W. Śleszyński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 59.

¹⁷⁶ Rozporządzenie RM z dn. 31 X 1921 r. w przedmiocie zmiany w przepisach prawnych o organizacji władz administracyjnych I instancji, obowiązujących na obszarze województwa: nowogródzkiego, poleskiego i wołyńskiego oraz powiatów: grodzieńskiego, wołkowyskiego i białowieskiego województwa białostockiego, („Dz. U. Województwa Białostockiego” 1922, nr 1, poz. 1).

¹⁷⁷ Zarządzenie Komisarza Naczelnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego z dn. 11 III 1920 r. w przedmiocie utworzenia powiatu sarnieńskiego, („Dz. U. ZCZW i FP” 1920, nr 2, poz. 20).

¹⁷⁸ J. Gierowska-Kallaury, *Straż Kresowa...*, s. 12.

¹⁷⁹ W. Śleszyński ani J. Gierowska-Kallaury nie wspominają w ogóle istnieniu trzeciego (a w zasadzie pierwszego) szczebla administracji. „Dz. U. RP” 1921, nr 94, poz. 693; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 74; A.J. Mielcarek, *op. cit.*, s. 52.

Jeden urzędnik Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich, który piastował w nim kierownictwo Wydziału Werbunkowo-Zaciągowego, w okresie II Rzeczypospolitej zrobił wybijającą się na tle pozostałych funkcjonariuszy z ZCZW karierę. Zygmunt Zabierzowski¹⁸⁰, bo to o nim mowa, urodził się 30 kwietnia 1891 r. we wsi Górki koło Brześcia nad Bugiem, jako syn ziemianina Aleksandra i Jadwigi z domu Ancut. Po ukończeniu gimnazjum klasycznego w Brześciu podjął studia prawnicze na Uniwersytecie Kijowskim. Po wybuchu I wojny światowej został powołany do armii rosyjskiej, w której służył do połowy 1917 r. Wówczas to zaciągnął się do 3. pułku strzelców polskich, funkcjonującego w strukturach I Korpusu Polskiego. Po jego likwidacji przedostał się na Wileńszczyznę, gdzie od stycznia 1919 r. służył w Samoobronie Wileńskiej, a następnie jako przedstawiciel Komitetu Obrony Kresów przy dywizji litewsko-białoruskiej. W czerwcu 1919 r. Zabierzowski wstąpił do ZCZW, gdzie do sierpnia 1921 r. pracował najpierw jako naczelnik Wydziału Werbunkowo-Zaciągowego, a następnie jako pełnomocnik ds. organizacji oddziałów ochotniczych. W listopadzie 1921 r. Zabierzowski objął stanowisko Generalnego Komisarza Wyborczego dla przeprowadzenia wyborów do zgromadzenia przedstawicieli Ziemi Wileńskiej. Od października 1923 r. do września 1925 r. był starostą święciańskim (w latach 1924–1925 oddelegowany do Prezydium Rady Ministrów), a następnie naczelnikiem wydziału w Urzędzie Wojewódzkim Poleskim. W sierpniu 1926 r. został przeniesiony do Zarządu Centralnego MSW, gdzie pełnił kolejno funkcje naczelnika Wydziału Ogólnego w Departamencie Organizacyjnym, zastępcy dyrektora tegoż departamentu, p.o. naczelnika Wydziału Inspekcji, Wyszkołenia i Organizacji, wreszcie dyrektora Departamentu Organizacyjnego MSW. Warto zauważyć, że Zabierzowski, będąc wyższym funkcjonariuszem MSW, brał aktywny udział w spotkaniach urzędowych związanych z ustalaniem techniki wyborczej piłsudczyków w 1927 r., jak również pełnił w związku z nią pewne funkcje kontrolne¹⁸¹. W czerwcu 1931 r. został mianowany komisarzem rządu w Gdyni, na którym to specyficznym (ze względu na zakres kompetencji i lokalizację) stanowisku jednak się nie sprawdził, w następstwie czego zwolniono go z administracji ogólnej¹⁸². Zabierzowskiego nie pozostawiono jednak samemu sobie, albowiem we wrześniu 1933 r. objął notariat w Opatowie, a od stycznia 1934 r. był no-

¹⁸⁰ J. Gierowska-Kallaur, *Zarząd Cywilny...*, s. 110. Zabierzowski doczekał się krótkiej noty biograficznej, jednakże jest ona bardzo niepełna i obarczona błędami (m.in. o rzekomej służbie w I Brygadzie LP oraz stopniu mjr. WP); M. Kardas, *Zabierzowski Zygmunt*, [w:] *Encyklopedia Gdyni*, Gdynia 2006, s. 935.

¹⁸¹ K. Światalski, *Diariusz 1919–1935*, do druku przygot. A. Garlicki i R. Świętek, Warszawa 1992, s. 276, 380.

¹⁸² Na temat sytuacji, którą zastał w Gdyni następca Zabierzowskiego, Stefan F. Sokół, por. M. Kardas, *Stefan Franciszek Sokół...*, s. 145 i nn.

tariuszem przy Wydziale Hipotecznym Sądu Grodzkiego w Warszawie, które to stanowisko piastował do śmierci, 27 listopada 1937 r.¹⁸³

7. Litwa Środkowa

Tworzenie administracji polskiej na terenie Litwy Środkowej do lipca 1920 r. należy w wymiarze personalnym utożsamiać z mechanizmami towarzyszącymi funkcjonowaniu ZCZW, tym bardziej że w Wilnie znajdowała się siedziba władz okręgu administracyjnego (odpowiednika województwa). Odmienności zaczynają się rysować z chwilą buntu gen. Lucjana Żeligowskiego i powołania do życia Litwy Środkowej.

Ustrój administracyjny Litwy Środkowej, mimo tego że ZCZW już do rządów na tym obszarze nie powrócił, w pewnej mierze opierał się na rozwiązaniach wypracowanych przez administrację tymczasową na terenach przyfrontowych. Utrzymano podział starostw powiatowych na rejony. Jednocześnie sukcesywnie upodabniano administrację cywilną na terenie Wileńszczyzny do struktur funkcjonujących w państwie polskim, z założeniem, że obszar ten znajdzie się w granicach Rzeczypospolitej jako przyszłe województwo wileńskie.

Organem sprawującym rządy na Litwie Środkowej była Tymczasowa Komisja Rządząca Litwy Środkowej (TKRz), powołana 12 X 1920 r. przez gen. Żeligowskiego. W jej składzie osobą odpowiedzialną za nominacje starościńskie faktycznie był płk Leon Bobicki, przy czym niektóre ze starostw zostały obsadzone na podstawie bezpośredniej decyzji ministra spraw wewnętrznych¹⁸⁴. Trudno pominąć także istnienie piastowanego przez Władysława Raczkiewicza urzędu Delegata Rządu RP przy TKRz. Formalnie stanowił on przedstawicielstwo Polski. Faktycznie jednak Litwa Środkowa była fikcją, utrzymywaną przy życiu tylko dzięki wsparciu Warszawy, a to właśnie Delegat Rządu był odpowiedzialny za scalenie Wileńszczyzny z resztą ziem polskich. Jak wspomniano, proces ten trwał już przed sejmową uchwałą inkorporacyjną, a na poziomie

¹⁸³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 849a, k. 21, 34; ibidem, sygn. 354; ibidem, sygn. 842, k. 4; ibidem, sygn. 850, k. 179–180, 233; ibidem, sygn. 536; CAW, ap 2604+ap 8718; „Dz. U. ZCZW” 1919, nr 36, poz. 416; ibidem 1920, nr 57, poz. 1617 „Przegląd Notarialny” 1933, nr 4, s. 24; ibidem, nr 14, s. 27; ibidem 1934, nr 3, s. 6; ibidem 1936, nr 8, s. 22; ibidem 1937, nr 23, s. 23; J. Gierowska-Kallaury, *Straż Kresowa...*, s. 29; W.M. Zawadzki, *Dziennik*, wstęp i oprac. J. Mierzwa, s. 53, 151, 176. *Nota bene* jego działalność na stanowisku notariusza budziła duże kontrowersje, albowiem zarzucano mu nieprawidłowości przy sporządzaniu testamentu i spisu inwentarza Jakuba hr. Potockiego.

¹⁸⁴ Z. Krajewski, *Geneza i dzieje wewnętrzne Litwy Środkowej (1920–1922)*, Lublin 1996, s. 54.

powiatów dokonywał się w wymiarze prawnym jeszcze w 1922 r.¹⁸⁵ Za jego zakończenie należy uznać przeprowadzoną trzy lata później likwidację urzędu Delegata i powołanie Władysława Raczkiewicza na wojewodę wileńskiego.

Duże wątpliwości wzbudzała jakość aparatu urzędniczego Litwy Środkowej. Z ustaleń Krajewskiego wynika, że szczególne braki wykazywała administracja szczebla powiatowego, dopuszczająca się działań zarówno bezprawnych, jak i nielogicznych¹⁸⁶. Kwestia jakości aparatu administracyjnego Litwy Środkowej wymaga jeszcze pogłębionych badań. Polityka personalna na Litwie Środkowej borykała się z powszechnym wówczas problemem, czyli brakiem wykwalifikowanych urzędników zdolnych do obsadzenia najważniejszych stanowisk w administracji TKRz, Delegaturze Rządu w Wilnie oraz starostwach powiatowych. Można wyróżnić kilka grup, z których rekrutowali się późniejsi starostowie, a w aparacie tej tymczasowej struktury odgrywali istotną rolę.

Pierwszą, nieliczną, bo trzyosobową, stanowili byli działacze struktur POW na Litwie Kowieńskiej. W gronie tym znalazł się m.in. Stanisław Niekrasz, którego losy mogłyby stanowić podstawę dla scenariusza filmu sensacyjnego. Pochodził on z Kowna, w czasie I wojny światowej służył w armii rosyjskiej, a po puczu bolszewickim wstąpił do organizowanego w Moskwie polskiego pułku im. Bartosza Głowackiego. Po rozbrojeniu przez bolszewików, zmuszony do ucieczki, powrócił do Kowna, gdzie na przełomie 1918 i 1919 r. został zmobilizowany do armii litewskiej. Jednocześnie podjął współpracę z Oddziałem II, z którego ramienia organizował struktury POW. Jak stwierdzano we wniosku odznaczeniowym na przyznany mu Krzyż Niepodległości z Mieczami, *w okręgu POW Kowno pełnił funkcję Komendanta Wydziału Organizacyjnego Okręgu, będąc jednocześnie oficerem armii litewskiej jako zawiadowca składów artyleryjskich. Dostarczał karabiny i granaty ręczne dla członków POW. [...] Miał poruczone zajęcie miasta Kowna, aresztowanie wszystkich wyższych władz litewskich, przy wybuchu powstania i był wyznaczony na stanowisko czasowego komendanta w Kownie. Pracował w POW Kowno pod pseudonimem „Rolski”. Aresztowany ucieka pod strzałami eskorty litewskiej, nocami tylko przedziera się do Polski. Po przyjeździe do Wilna wstępuje do WP w stopniu podporucznika*¹⁸⁷. Podobnie z narażeniem życia po katastrofie

¹⁸⁵ Okólnik Delegata Rządu w Wilnie nr 69 do pp. Starostów powiatów: Wileńsko-Trockiego, Święciańskiego i Oszmiańskiego w przedmiocie zespolenia urzędów i organów powiatowych, („Dz. U. Delegata Rządu w Wilnie” 1922, nr 11, poz. 414).

¹⁸⁶ Z. Krajewski, *op. cit.*, s. 58, 62; Okólnik Delegata Rządu w Wilnie nr 30/103 w przedmiocie obwieszczeń i zarządzeń wydawanych przez władze administracyjne I-ej instancji z mocą obowiązującą w obrębie danego powiatu, („Dz. U. Delegata Rządu w Wilnie” 1923, nr 4, poz. 223).

¹⁸⁷ CAW, KNzM 10 X 1931, npag.

związanej z nieudanym przewrotem w Kownie uciekł z Litwy Leon Gutowski, ostatni starosta stoliński.

Po przedostaniu się do Polski Niekrasz i Gutowski podjęli natychmiast służbę w strukturach wywiadowczych Litwy Środkowej. W jej przypadku możemy mówić wręcz o pewnego rodzaju symbiozie między administracją a Oddziałem II, co przejawiało się w oddelegowaniu do administracji oficerów w służbie czynnej¹⁸⁸. Warto podkreślić, że ich przechodzenie do administracji odbywało się w sposób nader płynny. Grupa ta powiększa grono osób, które wcześniej czy później trafiły na stanowiska starościńskie na terenie województw białostockiego lub wileńskiego, o kolejnych czterech „dwójkarzy”¹⁸⁹.

Wreszcie kolejnych siedmiu późniejszych starostów to ci, którzy bezpośrednio po buncie Żeligowskiego znaleźli się w aparacie administracyjnym Litwy Środkowej. Generalnie byli to urzędnicy uprzednio zatrudnieni w strukturach ZCZW albo działacze niepodległościowi studiujący prawo na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie, którzy przybyli na te obszary w szeregach „buntowników”¹⁹⁰. Gwoli prawdy trzeba stwierdzić, że w gronie tych, którzy opowiedzieli się przeciwko buntowi znajdziemy także późniejszego starostę lubomelskiego.

Warto też odnotować jeszcze jedną, nieuwzględnioną powyżej małą grupę późniejszych starostów. W aparacie administracyjnym na Litwie Środkowej

¹⁸⁸ Sporo w tej sprawie wyjaśnia wniosek o reklamację Niekrasza, zaangażowanego jako referent ogólnoadministracyjny w starostwie grodzkim wileńskim: *Uważam, że te względy [służbowe] nie mogą być przeszkodą dla zwolnienia p. NIEKRASZA z wojska, ponieważ on od chwili zajęcia Wilna przez wojska Generała Żeligowskiego niezwłocznie był delegowany przez Oddział II-gi Naczelnego Dowództwa w Warszawie na teren Litwy Środkowej do specjalnych prac politycznych. Jako pochodzący z Litwy i znający dokładnie stosunki w Kowieńszczyźnie i Wileńszczyźnie był jednym z organizatorów Tym. Kom. Polit. Ziemi Kowieńskiej i pracując w ścisłym kontakcie z Oddziałem 2-im Dowództwa Wojsk Litwy Środkowej udzielał mu niezbędnych informacji, jak natury politycznej, tak i wywiadowczo-wojskowej. Na skutek porozumienia z Szefem Oddziału 2-go nie był służbowo związany z Oddziałem, gdyż to w znacznej mierze ułatwiało mu zainicjowaną pracę. W marcu r.b. rozpoczęła się praca reorganizacyjna w Administracji Litwy Środkowej i niezbędnym było obsadzenie całego szeregu posad przez ludzi kompetentnych w tej dziedzinie, gdyż dotychczasowi ad hoc zaangażowani pracownicy z całego szeregu względów nie mogli pozostawać na swych stanowiskach. Ponieważ wówczas większość pracowników o niezbędnych kwalifikacjach była jeszcze w wojsku, Departament Spraw Wewnętrznych TKR zwrócił się z prośbą do władz wojskowych o wyreklamowanie z wojska; ibidem, ap 3307, npag., Pismo starosty grodzkiego w Wilnie do dyrektora Departamentu Spraw Wewnętrznych, Wilno 25 X 1921 r. Niestety ani o jednej, ani o drugiej grupie nie wspomina w swojej pracy T. Gajownik, *Tajny front niewypowiedzianej wojny. Działalność polskiego wywiadu wojskowego na Litwie w latach 1921–1939*, Warszawa 2010.*

¹⁸⁹ Grupę tę można powiększyć o kolejnych trzech starostów, którzy służyli w Oddziale II Wojsk Litwy Środkowej, ale na ten teren w ramach pracy w administracji ogólnej już nie powrócili.

¹⁹⁰ Z. Krajewski, *op. cit.*, s. 40.

odgrywali oni istotne role w związku z wyborami do Sejmu Wileńskiego. Do ekipy tej należy zaliczyć wymienionego już Zabierzowskiego oraz Mariana Zbrowskiego, pełniącego obowiązki dyrektora do spraw Sejmu Wileńskiego przy TKRz. Natomiast do Sejmu Wileńskiego wybrano z list Bloku Demokratycznego w Lidzie i Wasyliszkach Mariana Jankowskiego, a w Brańskowiu z list lokalnych miejscowego starostę Wacława Szadurskiego.

Co charakterystyczne, obecność w aparacie administracyjnym pierwszych starostów nie była trwała. Spośród powiatów wchodzących później w skład województwa wileńskiego tylko jeden funkcjonariusz będący w latach 1920–1923 starostą na dłużej zagrzał miejsce w administracji. Można z powyższego wyciągnąć co najmniej kilka wniosków. Po pierwsze, obsada starostw powiatowych na Litwie Środkowej miała charakter jeszcze bardziej doraźny niż w przypadku np. Królestwa Polskiego. Po drugie, trudno nie odnieść wrażenia, że pierwszorzędny (w przypadku starszych) lub rokujący większe nadzieje (w przypadku młodszych) materiał urzędniczy uplasowany został w TKRz Litwy Środkowej lub w Urzędzie Delegata Rządu w Wilnie. Stan ten upodabniał także sytuację na Litwie Środkowej do generalnej, a opisaną już zasady tymczasowego obsadzania starostw przez ziemian. Wreszcie, być może, pewne znaczenie miał tu skonstatowany przez Z. Krajewskiego brak wiary w trwałość państwowości Litwy Środkowej, co wpływało na rzetelność w obowiązkach służbowych¹⁹¹.

Omawiany proces tworzenia korpusu urzędniczego, obejmującego również stanowiska starościńskie, miał szereg czysto personalnych konsekwencji.

Powstanie niepodległego państwa polskiego, a co za tym idzie i aparatu administracyjnego, było swoistą rewolucją. Umożliwiła ona dostanie się do korpusu urzędniczego osób niezwiązanych profesjonalnie z administracją, niekiedy — jak w przypadku Wacława Cegiełki czy Aleksiego Rzewskiego — działaczy niepodległościowych, z niskim cenzusem wykształcenia, ale bardzo ambitnych. Piastowanie stanowiska starościńskiego było dla nich formą awansu społecznego, na który nie mieliby szans w warunkach normalnej pragmatyki służbowej¹⁹².

Oczywistą konsekwencją okoliczności towarzyszących budowie aparatu administracyjnego i związanego z nią pośpiechu, było również włączenie doń nie tylko osób, które w warunkach funkcjonowania profesjonalnej administracji

¹⁹¹ Ibidem, s. 67.

¹⁹² Na problem roli działaczy niepodległościowych w późniejszym życiu politycznym zwracał uwagę A. Próchnik. Por. A. Próchnik, *Rada Robotniczo-Żołnierska w Poznaniu w okresie przełomu 1918–1919 r.*, „Niepodległość” 1931/1932, t. V, s. 99.

nigdy urzędnikami by nie zostały, ale także i takich, które urzędnikami nigdy nie powinny zostać ze względu na brak kwalifikacji moralnych, albo odpowiednich umiejętności i predyspozycji. W tej pierwszej grupie znajdziemy urzędników takich jak Jan Oskar Lilienstern, pierwszy komisarz ludowy na powiat kalwaryjski, absolwent kursów dla wyższej administracji RR. Jak się później okazało, wykorzystując piastowany urząd zastępcy komisarza ludowego w Chełmie, agitował on na rzecz bolszewików, co skończyło się rychłym zwolnieniem ze służby ze swoistym „wilczym biletem” (zakazem przyjmowania do służby państwowej)¹⁹³. Zdarzały się również przypadki opuszczania służby z dnia na dzień, kradzieży i łapownictwa, albo takie jak naczelnika Wydziału Pracy i Opieki Społecznej jednego z urzędów wojewódzkich, który objął stanowisko na podstawie sfałszowanych dokumentów (mimo że był ściągany listami gończymi)¹⁹⁴. Może tak drastycznych przypadków jak Liliensterna więcej nie znajdziemy, ale lustracje prowadzone w starostwach powiatowych przynosiły całkiem interesujący materiał. W odniesieniu do referatu mobilizacyjnego w starostwie leszczyńskim (powiat graniczny!) przeprowadzający badanie dr Stanisław Put stwierdzał: *Prowadzenie dziennika przez starostę jest zupełnie nieodpowiednie. U starosty zachodzi brak elementarnych wiadomości co do prowadzenia dziennika, nie umie wprost sprawy zapisać, wpisując poszczególne załączniki pod osobnymi liczbami nawet bez zaznaczenia ich związku, poza tym widać niedbalstwo, opuszczanie dat i liczb przy poszczególnych sprawach, brak adnotacji, czy sprawa załatwiona, co się w ogóle ze sprawą stało i gdzie się znajduje, w ogóle ta część dziennika, którą prowadził starosta jest prowadzona niżej wszelkiej krytyki. [...] Akta nie są ani posegregowane podług przedmiotu ani uporządkowane. W referacie mob. brak laku i sznurka. [...] Ochrona linii komunikacyjnych i obiektów łączności zupełnie zaniedbaną. W aktach znajdują się tylko nadesłane instrukcje przez Województwo i lista osób, z której ma się formować oddział ochrony*¹⁹⁵. Zdarzały się i przypadki, że podobne wnioski pojawiały się w odniesieniu do byłych starostów, którzy zdążyli już awansować na stanowiska naczelników wydziałów w urzędach wojewódzkich. Tego typu sprawy kończyły się zazwyczaj zwolnieniami ze służby¹⁹⁶. W tej kategorii lokować należy również przytoczony wyżej

¹⁹³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 758, s. 3, Meldunek Biura Wywiadowczego nr 210 z dn. 31 I 1919 r.

¹⁹⁴ Ibidem, k. 149, Pismo dyrektora Departamentu Ministerstwa Sprawiedliwości do MSW, Warszawa 9 I 1922 r.

¹⁹⁵ Ibidem, sygn. 499, k. 36, Protokół z lustracji operatu mob. w starostwie w Lesznie, przeprowadzonej w dn. 29 IX 1923 r. przez wojewódzkiego referenta mob. Dra Puta

¹⁹⁶ Np. Ibidem, sygn. 268, k. 100, Pismo wojewody białostockiego do MSW w przedmiocie: Wydział Samorządowy Województwa — sprawa właściwej obsady etatu Naczelnika i inspektora związków komunalnych, Białystok 3 VII 1926 r.

przykład Witolda Wartmana. Każdy urzędnik, nawet zasłużony w warunkach odzyskanej niepodległości, ale niemieszczący się w ramach profesjonalnej administracji ogólnej I instancji musiał podlegać weryfikacji.

Z drugiej strony nie małą grupę wśród międzywojennych starostów stanowili ci, którzy znaleźli się w administracji państwowej w listopadzie 1918 r. i pozostali w niej do września 1939 r. albo opuścili ją wcześniej ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego i uzyskanie uprawnień do pełnych świadczeń. Zjawisko to dotyczyło przede wszystkim byłych urzędników ck administracji politycznej, co wydawałoby się zrozumiałe i uzasadnione — wszak mamy do czynienia z funkcjonariuszami zawodowo związanymi od lat z aparatem administracyjnym. Wykazali się oni zarówno odpornością na sytuacje związane z zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego, jak też niełatwą umiejętnością dostosowania do zmiennych warunków politycznych przed majem 1926 r. i po nim¹⁹⁷. Niektórzy, jak Stanisław Michałowski, w latach 1915–1924 kierownik starostwa w Jaworowie, a w latach 1935–1939 dyrektor Departamentu Administracyjnego MSW, osiągnęli w aparacie administracyjnym wysokie stanowiska¹⁹⁸. Podobnie pierwszy komisarz ludowy w Piotrkowie, dr Juliusz Dunikowski, na stanowisku kierownika powiatowej administracji ogólnej nie zagrzał miejsca zbyt długo, bo już w grudniu 1918 r. został przeniesiony do Zarządu Centralnego MSW, a w marcu 1920 r. otrzymał nominację na podsekretarza stanu w tym resorcie. W latach 1930–1932 był prezesem Najwyższego Trybunału Administracyjnego¹⁹⁹. Co ciekawe jednak, w gronie tym znajdziemy także starostów, którzy do administracji weszli dopiero wraz z powstaniem niepodległej Polski. Przykładem może być dr Kazimierz Wielanowski, przed wojną próbujący sił w sądownictwie i adwokaturze, przyjęty do administracji w grudniu 1918 r. *Nota bene* jest to przypadek wielce ciekawy — Wielanowski piastował stanowisko starosty nieprzerwanie przez 20 lat (w latach 1919–1922 w Krasnymstawie, w latach 1922–1927 we Włodawie, a w latach 1927–1939 w Tomaszowie Lubelskim)²⁰⁰.

¹⁹⁷ Por. np. CAW, odrzuc. 25 X 1937, npag.

¹⁹⁸ *Oceniając jednak nader dodatnio Pańską długoletnią służbę dla Państwa Polskiego w urzędach administracji spraw wewnętrznych, w czasie której nie szczędził Pan swych sił dla dobra sprawy, pragnę niniejszym wyrazić Panu szczerze uznanie i podziękowanie*; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 96, k. 2, Pismo ministra spraw wewnętrznych do S. Michałowskiego dyrektora Departamentu MSW, Warszawa 25 II 1939 r.; *Powiat sanocki*, „EI” 1928, nr 11–12, s. 19.

¹⁹⁹ *Lista strat kultury polskiej*, zestawił B. Olszewicz, Warszawa 1947, s. 55; Relacja p. K. Erskin z dn. 26 XI 2008 r., w zbiorach autora; Wykaz stanu służby dr. Juliusza Dunikowskiego, odpis w zbiorach autora.

²⁰⁰ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 840, k. 91–93 — tu błąd: był w 1919 zastępcą komisarza a nie komisarzem ludowym; ibidem, sygn. 852, k. 480.

Konsekwencją przyjętego trybu budowy aparatu administracyjnego była również jego bardzo duża płynność. Dotyczy to nie tylko kierowników administracji powiatowej, a życiorysy starościńskie należałoby traktować tu jako pewnego rodzaju *exemplum* zjawiska. Płynność ta przejawiała się w opuszczaniu funkcji dla obejmowania innych, po czym w powrotach na poprzednie stanowisko. Przykładem są losy starosty czarnkowskiego i koźmińskiego Zygmunta Czarneckiego, który w maju 1920 r. objął funkcję naczelnika Wydziału Samorządowego w Ministerstwie b. Dzielnicy Pruskiej (być może zachowując kierownictwo starostwa koźmińskiego), a po zakończeniu wojny polsko-bolszewickiej został skierowany do Warszawy jako delegat tegoż ministerstwa, gdyż jak stwierdzał, *ministerstwo dysponowało bardzo małą ilością urzędników dostatecznie obeznanych z naszym prawodawstwem administracyjnym; tak że w końcu byłem delegatem departamentów administracyjnego, sprawiedliwości i zdrowia*²⁰¹. Po wypełnieniu misji w Warszawie Czarnecki na krótko powrócił jeszcze na stanowisko starosty koźmińskiego, a, jako ziemianin, w połowie 1923 r. opuścił je na własne żądanie, ze względów, o których będzie mowa w następnym rozdziale. Przykładów podobnych losów znajdziemy więcej. Józef Czochron był wyższym urzędnikiem w niemieckim zarządzie okupacyjnym w Królestwie Polskim. Po odzyskaniu niepodległości został urzędnikiem Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych w Warszawie, gdzie generalnie zajmował się opracowaniem niemieckiego dorobku prawnego na potrzeby polskiej delegacji na konferencję pokojową w Wersalu. Po zakończeniu prac zajął się swoim majątkiem ziemskim, po czym w sierpniu 1921 r. został mianowany zastępcą starosty powiatowego w Inowrocławiu, a w kwietniu 1922 r. starostą w Sępólnie²⁰². Dra praw Józefa Sariusza-Zaleskiego w listopadzie 1918 r. mianowano urzędnikiem w Prezydium Rady Ministrów, a w kwietniu 1920 r. przeniesiono do Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej²⁰³. Edward Prądyński (wówczas Bobke), będący w latach 1920–1921 kierownikiem Wydziału Wyznań Religijnych w Ministerstwie b. Dzielnicy Pruskiej, w styczniu 1922 r. przeszedł do Departamentu Spraw Wewnętrznych tego resortu i wkrótce został zastępcą starosty chełmińskiego²⁰⁴. Adam Ricci, b. urzędnik galicyjskiej administracji politycznej, w latach 1918–1919 był referentem spraw personalnych w Departamencie Sanitarnym MSWojsk., następnie pracował jako referent w MSZ, komisarz cywilny przy dywizji gen. Lucjana Żeligowskiego, referent Wydziału Prawnego MWRiOP,

²⁰¹ CAW, odrzuc. 31 I 1938, npag.

²⁰² Ibidem, odrzuc. 4 IV 1938, npag.

²⁰³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 842, k. 36; CAW, ap 1414, npag., Główna karta ewidencyjna.

²⁰⁴ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 952, k. 174, Wykaz stanu służby dr. Edwarda Prądyńskiego, starosty powiatowego.

wreszcie kierownik Oddziału Osobowego w województwie warszawskim. Jest to przypadek skrajny — w ciągu trzech lat urzędnik „zaliczył” służbę w czterech różnych resortach²⁰⁵. Wreszcie Feliks Kasprzak, zasłużony działacz niepodległościowy, przeszedł ścieżkę od radcy legacyjnego przy poselstwie polskim w Berlinie (a zatem MSZ), przez naczelnika Wydziału Prasowo-Politycznego Komisarjatu NRL i referenta w strukturach Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej, aż po stanowisko starosty kępińskiego, na które został nominowany w październiku 1921 r.²⁰⁶ Należy przy tej okazji zwrócić uwagę na dwie rzeczy. Po pierwsze, wskazane ścieżki kariery zawodowej nader często przerywane były pracą zarobkową albo we własnych majątkach ziemskich, albo w charakterze urzędników prywatnych. Po drugie, w sporej mierze zjawisko to dotyczyło urzędników z zaboru pruskiego, osób obznajomionych z tamtejszym porządkiem prawnym, których brak był we wszystkich resortach dotkliwie odczuwalny. Choć zmiany stanowisk czy resortów występowały również później, to nie na taką skalę — na posadach pozostawano dłużej, a źródłem przeniesień były regulacje ustawowe tudzież polityka personalna MSW.

W ocenie pierwszych lat funkcjonowania administracji spraw wewnętrznych zwraca się uwagę na konieczność doraźnego przyjęcia do pracy w niej w latach 1918–1919 osób nie zawsze właściwie wykwalifikowanych, a raczej takich, które po prostu chciały tam pracować. Było to związane z potrzebą stworzenia w zasadzie w jednym momencie aparatu zatrudniającego kilka tysięcy urzędników²⁰⁷. Konsekwencją tego stanu rzeczy będzie stosowanie odmiennych kryteriów w odniesieniu do urzędników, którzy przyszli do służby we wspomnianym okresie oraz tych, którzy zostali przyjęci do administracji drogą normalnej, cywilizowanej rekrutacji²⁰⁸. W efekcie w gronie międzywojennych starostów znajdziemy grupę osób, może nieliczną, które kierownikami administracji powiatowej zostawały w latach 1918–1919, ale umiejętności i kwalifikacje nie pozwalały im na utrzymanie się na tych stanowiskach.

Konsekwencją procesu zszywania państwa polskiego z ziem trzech zaborów była również pewna hermetyczność struktury personalnej w poszczególnych województwach. Warto pamiętać o fatalnym, zwłaszcza w b. zaborze rosyjskim, stanie infrastruktury, wynikającym m.in. ze stacjonowania wojska w budynkach administracyjnych, a także o tym, że urzędowanie w pierwszych tygodniach

²⁰⁵ CAW, ap 2031, npag., Pismo do PKU 21 pp w Warszawie.

²⁰⁶ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 824, k. 129–132; CAW, ap 17253, npag., Życiorys; J. Pietrzak, *Kasprzak Feliks*, [w:] WSB, s. 321–322.

²⁰⁷ Np. w listopadzie i grudniu 1918 r. w starostwie powiatowym łódzkim było zatrudnionych ok. 60 osób. G. Taubenschlag, *Dzieje starostwa łódzkiego*, [w:] *Dziesięć lat odrodzonej Polski niepodległej w życiu powiatu łódzkiego*, pod red. A. Rzewskiego, Łódź 1928, s. 178.

²⁰⁸ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 131 i nn.

utrudniał brak jakichkolwiek danych statystycznych i gospodarczych²⁰⁹. Dodajmy jeszcze wysoce kłopotliwy z badawczego punktu widzenia problem, czyli masowo występujące wówczas i w zasadzie odnoszące do wszystkich omówionych obszarów antydatowanie dokumentów lub podejmowanie obowiązków służbowych bez dekretu nominacyjnego w ręce.

Reasumując należy stwierdzić, że w procesie budowy aparatu administracyjnego nie uniknięto błędów. Były one skutkiem pośpiesznego działania. Weryfikacja kadr funkcjonariuszy była procesem rozłożonym na dłuższy czas tak, że jego zakończenie zbiegło się z reorganizacją administracji przeprowadzoną przez piłsudczyków po przewrocie majowym. Z drugiej strony uderza świadomość wyzwań stojących przez organizującym się państwem, przejawiająca się wyprzedzającym w stosunku do odzyskania niepodległości procesem przygotowywania kadr (Tymczasowa Rada Stanu, Rada Regencyjna, ale także delegaci przy landratach na Pomorzu czy doradcy techniczni na terenie plebiscytowym Górnego Śląska).

²⁰⁹ S. Bukowiecki, *op. cit.*, s. 12.

ROZDZIAŁ II

ŚRODOWISKA

W warunkach budowy administracji ogólnej w latach 1918–1922 (ale i przebudowy w okresie późniejszym), bez dysponowania odpowiednim zasobem kadrowym Ministerstwo Spraw Wewnętrznych musiało posilkować się ludźmi, którzy nie byli fachowymi urzędnikami. Stanowiska starostów obejmowały zatem osoby, które mogły wykazać się pozaurzędniczym doświadczeniem, a przed wejściem do administracji swojej kariery zawodowej raczej z nią nie wiązały. Kryteria doboru były różne, niemniej wśród starostów międzywojennych można wyróżnić kilka większych środowisk, których obecność w tej grupie zawodowej trudno uznać za przypadkową. Należy jednocześnie mieć na względzie fakt, że udział niektórych z nich w aparacie administracyjnym, do którego trafiły raczej w konsekwencji ekstraordynaryjnych okoliczności, będzie ulegać systematycznemu ograniczeniu wraz z dokonującym się procesem profesjonalizacji administracji. Z drugiej strony nie należy się łudzić, że zjawisko to całkowicie wygasło, albowiem niezależnie od założeń polityki personalnej MSW zawsze znalazło się grono osób, które określamy tu jako „starostów z partyjnego nadania”.

Motywacje osób, które decydowały się na wstąpienie w pierwszych latach Polski niepodległej do administracji ogólnej, były zróżnicowane. Przedstawiciele ziemiaństwa obejmowali stanowiska starościńskie z założenia tymczasowo. Z kolei dla uchodźców z Rosji kluczowy był stan materialny, w jakim pojawili się w kraju. Jan Gadowski, adwokat w Humaniu, a w czasie I wojny światowej pełnomocnik Czerwonego Krzyża tamże, został uwięziony przez bolszewików jako zakładnik, a zwolniony we wrześniu 1921 r. przybył do Polski z rodziną kompletnie zrujnowany. Przyjęcie go do administracji na stanowisko referenta w starostwie we Włocławku było formą pomocy udzielonej „wykwalifikowanej sile prawniczej” przez państwo¹. Części urzędników, którzy znaleźli w pierwszych latach niepodległej zatrudnienie w administracji nie zakwalifikujemy jednak do żadnej z poniższych grup. Pojawia się w związku z tym pytanie o bardziej uniwersalne motywacje.

¹ CAW, odrzuc. 5 IX 1933, npag.

Wydaje się, że punktem wyjścia do dalszych rozważań jest kwestia wykształcenia. Z powodu obowiązków spoczywających na starostach zrozumiały był wymóg posiadania przez nich wykształcenia prawniczego, nigdy zresztą konsekwentnie nie przestrzegany. Na etapie budowy aparatu administracyjnego z pewną preferencją traktowano kandydatów legitymujących się pełnym lub niepełnym wykształceniem prawniczym, zatem podstawową konkurencją dla administracji były inne zawody wymagające wykształcenia prawniczego — sędzia, prokurator, adwokat czy notariusz. Charakterystyczna była odpowiedź córki ostatniego starosty nowosądeckiego na pytanie o przyczynę wstąpienia ojca do administracji: *Prokurator — nie nadaje się. Obrońca — nie nadaje się, więc uciekł do administracji*². Co prawda Karol Adamski przed wybuchem I wojny światowej nie miał możliwości poszukiwania pracy i wyboru musiał dokonać po przejściu do cywila w 1921 r., niemniej ten schemat wynajdywania ścieżki zawodowej wielokrotnie przewija się w biografiach międzywojennych starostów. Dominik Bogocz, dr praw, przed 1914 r. pracował jako kandydat adwokacki przy Sądzie Okręgowym w Cieszynie i Sądzie Powiatowym we Frysztacie, a od listopada, po praktyce w Powiatowym Urzędzie Gospodarczym w Cieszynie, Sądzie Powiatowym w Mielcu, wreszcie Rządzie Krajowym Ks. Cieszyńskiego, trafił do administracji ogólnej³. Aleksander Słupczyński w trakcie studiów prawniczych na Uniwersytecie Lwowskim podjął praktykę notarialną i adwokacką, a ostatni egzamin państwowy zdał w 1915 r. już na Uniwersytecie Jagiellońskim. Po wojnie wstąpił na praktykę adwokacką w Krakowie, lecz już po kilku miesiącach przyjęto go do służby w starostwie w Łasku jako zastępcę starosty, a po niespełna pół roku został tamtejszym starostą⁴. Podobnie przebiegał początkowy etap ścieżki zawodowej Kazimierza Wielanowskiego. Studia prawnicze na Uniwersytecie Lwowskim ukończył w 1910 r., a w latach 1912–1914 był koncypientem adwokackim w Kopyczyńcach. W listopadzie 1918 r., zwolniony ze służby w WP z powodu choroby, wstąpił w lutym 1919 r. do służby w komisariacie ludowym w Załężu i piastował tam najpierw stanowisko zastępcy komisarza, a od grudnia 1919 r. starosty powiatowego w Krasnymstawie⁵.

Co więcej, można domniemywać, że praca urzędnika w administracji ogólnej była na tyle atrakcyjna, iż niektórzy podejmowali działania zmierzające do uzyskania wykształcenia na drugim kierunku. Przykładem tego typu postawy może być Franciszek Buliński. W 1913 r. podjął on studia na Wydziale Lekarskim

² Relacja p. A. Pilch z dn. 13 XI 2008 r., w zbiorach autora.

³ CAW, sygn. I.481.B.9593, k. 44, Pismo Dominika Bogocza do Komisji Weryfikacyjnej dla oficerów b. armii austriackiej, Poznań 17 I 1920 r.

⁴ Ibidem, ap 3862, npag., Życiorys Alekandra Słupczyńskiego.

⁵ Ibidem, MN 29 XII 1933, npag., Życiorys Kazimierza Wielanowskiego.

UJ, a następnie, jako członek Związku Strzeleckiego, wstąpił do Legionów. Po kryzysie przysięgowym trafił do armii austriackiej, a w listopadzie 1918 r. wstąpił do Wojska Polskiego. W styczniu 1921 r. został bezterminowo urlopowany w związku z powrotem na uczelnię, nie kontynuował jednak studiów medycznych, ale podjął prawnicze, które ukończył w 1924 r.⁶ Jak po latach twierdził jego ówczesny kolega z pracy, Buliński studiował prawo, by wstąpić do służby w administracji państwowej⁷.

Wydaje się, że u źródeł tego typu postaw leżało kilka przesłanek. Z jednej strony było to ograniczenie dostępu do atrakcyjniejszych finansowo praktyk adwokackich i notarialnych⁸. Z drugiej zaś strony zapewne dominowało aktualne i do dnia dzisiejszego przekonanie, że w trudnych i niespokojnych czasach zdecydowanie lepiej jest mieć pewną i stałą pracę państwową, tym bardziej że — zwłaszcza w przypadku stanowisk kierowniczych — uposażenia były zdecydowanie konkurencyjne w stosunku do tego, co można było zarobić zajmując alternatywne posady.

Należy dodać, że choć prawnicy stanowili większość wśród międzywojennych starostów, to liczba osób bez wyższego wykształcenia lub z wykształceniem innym niż prawnicze zawsze przekraczała 1/3 ogółu tego grona.

Przy wyodrębnianiu poszczególnych zbiorowości starano się zwrócić uwagę na grupy, obecność przedstawicieli których na stanowiskach starostów, ze względu na masowość występowania, nie może być uważana za przypadkową. Przed ich charakterystyką należy podkreślić, że problem środowisk, z których pochodzili starostowie, szczególnie dotyczy obszarów, gdzie występował deficyt kadr, a zatem w zasadzie wszędzie poza województwami południowymi (krakowskie, lwowskie, stanisławowskie, tarnopolskie). Poszczególnych grup nie należy traktować rozdzielnie. Bardzo często zaangażowanie w działalność Straży Kresowej wiązało się funkcjonowaniem w strukturach Oddziału II. Przynajmniej część przedstawicieli środowisk peowiackich na terenie Komendy Naczelnej POW nr 3 (Ukraina, Białoruś, Rosja) należałoby traktować jako przynależnych do grupy, która wraz z rewolucją i traktatem ryskim utraciła warsztaty pracy na wschodzie.

⁶ *Corpus studiosorum Universitatis Iagellonicae 1850–1918*, t. III, A–D, pod red. J. Michalewicz, Kraków 1999, t. I, s. 478 (dalej: *Corpus studiosorum...*); CAW, sygn. I.481.B.14842; G. Łukomski, *Buliński Franciszek*, [w:] *Kawalerowie Virtuti Militari 1792–1945. Słownik biograficzny*, t. II, cz. 2, Koszalin 1993, s. 29.

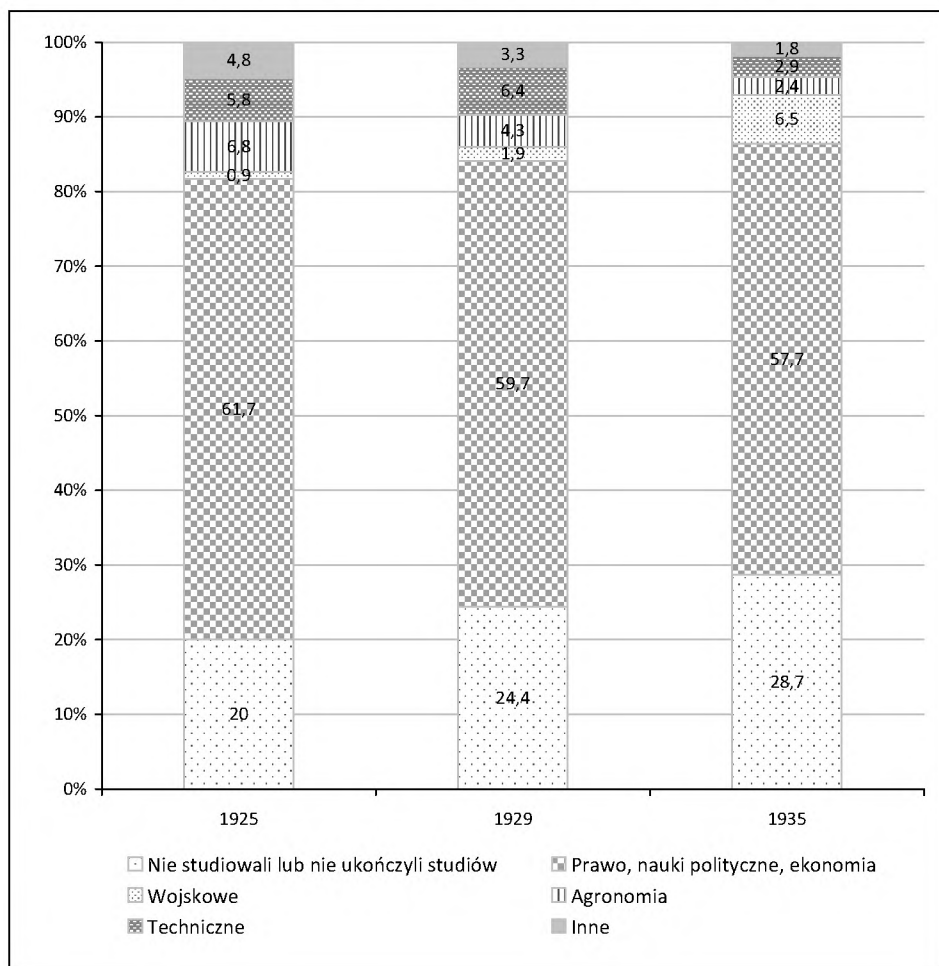
⁷ AIPN Łódź, IPN Ld 81/61, t. 2, k. 72–75, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, Łódź 1 VII 1953 r.

⁸ Na temat kryteriów formalnych wejścia do adwokatury por. M. Materniak-Pawłowska, *op. cit.*, s. 159–170.

1. Wykształcenie

W sposób interesujący prezentują się ustalenia dotyczące poziomu wykształcenia starostów, co w pewien sposób może rzutować na generalną ocenę wykształcenia wyższych urzędników w okresie międzywojennym. Dysponujemy w tym względzie stosunkowo kompletnymi danymi⁹, a prezentacja wyników dotyczy trzech przyjętych we wstępie wyznaczników czasowych: 30 czerwca 1925 r., 30 czerwca 1929 r. oraz 30 czerwca 1935 r.

Rys. nr 1. Analiza wykształcenia międzywojennych starostów według kryterium kierunku studiów [dane w %].



Opracowanie własne

⁹ W najmniejszym stopniu dotyczy to pierwszego okresu — wykorzystane dane dotyczą 80% stanu osobowego.

Widoczna jest dominująca, choć z czasem bardzo nieznacznie słabnąca, pozycja starostów legitymujących się wykształceniem prawniczym lub pokrewnym z prawniczym. Jest to zrozumiałe zarówno z punktu widzenia obowiązków spoczywających na starostach, jak też wymogu formalnego (którego nie zawsze przestrzegano) — byli oni urzędnikami kategorii I, powinni więc legitymować się wyższym wykształceniem. Spada również udział starostów, którzy mogli pochwalić się wykształceniem niezwiązanym z piastowanym urzędem (agronomia, nauki techniczne). Dodać należy, że w wielu przypadkach byli to ludzie, którzy weszli do administracji na początku niepodległości i uczęszczali na kursy organizowane przez TRS lub RR.

Zaskakiwać może wzrastający odsetek osób bez wyższego wykształcenia — jak interpretować ów problem w kontekście zjawiska profesjonalizacji administracji. Na wielkość tę składają się dwa elementy: starostowie, którzy nigdy nie podjęli studiów oraz ci, którzy studia podjęli, ale z różnych względów (przede wszystkim z powodu wybuchu I wojny światowej) ich nie ukończyli. W niektórych przypadkach przedstawiciele tej grupy znajdziemy wśród osób legitymujących się wykształceniem wyższym wojskowym — to głównie ci, którzy w warunkach Polski niepodległej ukończyli Wyższą Szkołę Wojenną (choć dosłownie w kilku przypadkach także absolwenci rosyjskich uczelni wojskowych). Wzrastający odsetek starostów z wykształceniem wyższym niepełnym oraz wojskowym to efekt pomajowych przemian w administracji. Przykłady studentów polonistyki, prawa czy agronomii, którzy przerwali naukę w 1914 r., bo ojczyzna wzywała, są typowe dla życiorysów działaczy niepodległościowych.

Nie jest prawdą, że do administracji kierowano — jak niekiedy twierdzono — tylko „odpady z wojska”¹⁰. W dużej mierze byli to ludzie, którzy mogli wylegitymować się kilkoma latami studiów. Inna rzecz, że zazwyczaj nie były to studia prawnicze, a raczej techniczne, ekonomiczne, medyczne, a nawet malarstwo. Warto przy tej okazji zauważyć, że odsetek tych, którzy w ogóle nie podjęli studiów generalnie malał. W 1925 r. będzie to 9,1% ogółu, w 1929 r. — 5,1%, a w 1935 r. — 6%. Powyższe wyniki interpretować należałoby zatem, w oderwaniu od innych elementów składających się na przemiany w korpusie urzędniczym po 1926 r., jako delikatne pogorszenie jakości (z punktu widzenia wykształcenia), ale zdecydowanie nie rewolucję. Należy pamiętać, że zdarzały się przypadki, gdy do administracji przenoszono z wojska osoby z tytułem doktora praw.

¹⁰ K.J. Zamorski, *Dzienniki (1930–1938)*, oprac. nauk. R. Litwiński, M. Sioma, Warszawa 2011, s. 97; CAW, ap 3823, npag., Wniosek kwalifikujący do awansu w 1930 r. na kapitana porucznika dypl. Skłodowskiego Władysława.

Na stosunkowo wysokim, względnie stałym poziomie utrzymywało się piastowanie stanowisk starościńskich przez urzędników legitymujących się tytułem naukowym doktora. W zdecydowanej większości byli to prawnicy, w pojedynczych przypadkach — ekonomiści lub doktorzy filozofii. Należy również dodać, że w olbrzymiej części byli to tzw. doktorzy galicyjscy¹¹. Średnia ogólnopolska w 1925 r. to 14,2%, w 1929 r. — 13,5%, a w 1935 r. — 15,7%. W kategoriach ciekawostki warto odnotować, że największe „nasylenie terenu” doktorami praw występowało w województwie śląskim. Wielkości te znacznie odbiegały od średniej ogólnokrajowej i w 1925 r. wynosiły 75%, w 1929 r. — 62,5%, a w 1935 r. — 25%.

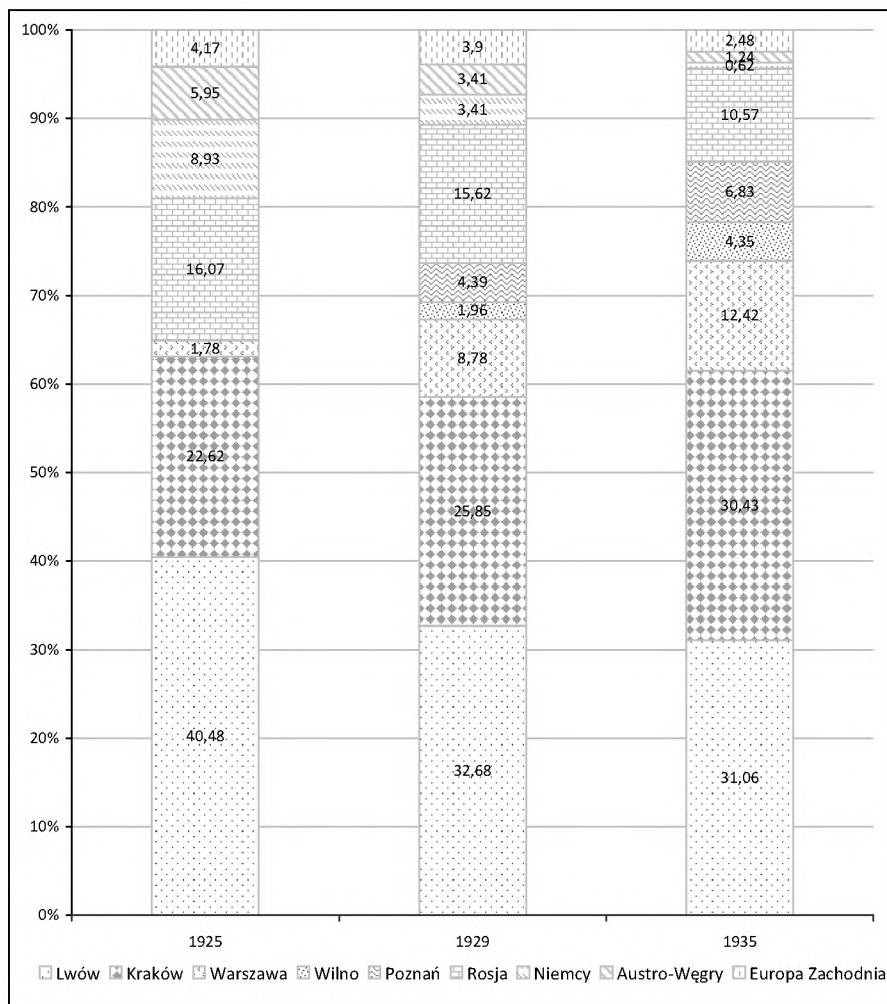
W interesujący sposób prezentuje się również analiza zjawiska z punktu widzenia ośrodków akademickich. Wydaje się, że pozwala ona odpowiedzieć na pytanie, kto kształcił międzywojennych urzędników. Za podstawę przyjęto w tym wypadku jedynie osoby, które można określić jako legitymujące się wyższym wykształceniem. Szkoły warszawskie to przede wszystkim Uniwersytet Warszawski oraz Wolna Wszechnica Polska, w mniejszym zaś stopniu Politechnika Warszawska oraz Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego. Z ustaleń wyłączone również szkoły wojskowe. Kategorie: uczelnie rosyjskie, niemieckie i austro-węgierskie nie uwzględniają oczywiście leżących na ich terytorium przed 1914 r. późniejszych uczelni polskich. Uczelnie rosyjskie to przede wszystkim uniwersytety, politechniki oraz instytuty technologiczne w Kijowie, Petersburgu, Moskwie, Dorpacie, Charkowie, Odessie oraz Rydze. Zwraca uwagę duża popularność studiów prawniczych na Uniwersytecie Kijowskim — ukończyło je tam średnio dwukrotnie więcej późniejszych starostów niż na następnym w kolejności Uniwersytecie w Petersburgu. Z kolei w kategorii „Europa Zachodnia” mieszczą się przede wszystkim uczelnie szwajcarskie, francuskie oraz belgijskie.

Zwraca uwagę oscylujący w okolicach 60% wskaźnik absolwentów uczelni galicyjskich. Co więcej, nie możemy zsynchronizować tego zjawiska z ubywaniem z korpusu urzędniczego przedstawicieli byłego ck aparatu. Potwierdza to natomiast tezę, że we Lwowie i Krakowie studiowała także młodzież zakordonowa, która w 1914 r. znalazła się w Legionach, później w WP, a następnie stała się zapleczem personalnym dla administracji Polski niepodległej.

Zrozumiały jest spadek liczby absolwentów uczelni państw zaborczych i towarzyszący mu wzrost udziału absolwentów uczelni polskich. Jest to efekt wypuszczania przez te ostatnie kolejnych roczników absolwentów, ale przede

¹¹ Zgodnie z przepisami austriackimi do uzyskania tytułu doktora praw wymagane było zdanie trzech egzaminów państwowych oraz trzech rygorozów. Wynikająca z tego względnie duża liczba osób legitymujących się nim była przedmiotem kpín w pozostałych zaborach. J. Dybiec, *Uniwersytet Jagielloński 1918–1939*, Kraków 2000, s. 189–190.

Rys. nr 2. Analiza wykształcenia międzywojennych starostów według kryterium ośrodków akademickich [dane w %].



Opracowanie własne

wszystkim procesu dokształcania, który będzie towarzyszył zdemobilizowanym w latach 1920–1923 późniejszym urzędnikom administracji ogólnej. Uniwersytet Poznański oraz Uniwersytet Stefana Batorego w Wilnie miały charakter regionalny, natomiast bardzo dynamicznie rozwijało się szkolnictwo wyższe w Warszawie. Należy również zwrócić uwagę na symptomatyczny spadek znaczenia Uniwersytetu Jana Kazimierza dla procesu kształcenia późniejszych kadr urzędniczych. Wydaje się, że źródeł tego stanu należy upatrywać przede wszystkim w upadku statusu Lwowa w okresie międzywojennym. Najważniejsze miasto zaboru austriackiego w warunkach II Rzeczypospolitej zostało

sprawdzone do roli *de facto* stolicy regionu południowo-wschodniego (województwo lwowskie, stanisławowskie, tarnopolskie), co też jest zauważane gdy chodzi o liczbę ludności¹².

Omawiana analiza obejmuje jedynie starostów, którzy ukończyli konkretne kierunki studiów lub uczelnie. Nie oddaje ona natomiast olbrzymiej mobilności tej części międzywojennej inteligencji. Nie będą do rzadkości należały przypadki osób studiujących w trzech–czterech ośrodkach, czasami nader odległe kierunki. Zjawisko to było konsekwencją braku, może poza galicyjskimi, uczelni, które ówczesni mogli traktować jako „swoje”. Stąd też chyba największą stabilnością jeśli idzie o kształcenie charakteryzowali się absolwenci właśnie uniwersytetów Jagiellońskiego oraz Lwowskiego. Dodać należy, że wspomniana mobilność związana była również z bardzo dobrą (czasami deklarowaną) znajomością języków obcych.

2. „Zetowcy” i „Peowiacy”

Najliczniejszą grupę, wyodrębnioną nie ze względu na profil społeczny, a bardziej według kryteriów politycznych, stanowili starostowie związani przed 1918 r. (ale także później) zarówno z ruchem zetowskim, jak i strukturami POW na Wschodzie. Wspólna kwalifikacja obu środowisk może budzić pewne wątpliwości, wszak wywodziły się one odrębnych nurtów politycznych: z jednej strony środowiska narodowe, które od 1907 r. systematycznie zrywały współpracę z Ligą Narodową na gruncie sporu o koncepcję walki o niepodległość, a z drugiej — piłsudczycy. Mimo wspólnych koncepcji irredenty oba środowiska polityczne przed 1914 r. nie darzyły się zaufaniem. Postawa ta, mimo faktycznej współpracy, miała ciąg dalszy w okresie II Rzeczypospolitej. Tym, co w naszym przekonaniu łączyłoby oba środowiska był stosunek do osoby Józefa Piłsudskiego, jak również, występująca w większym stopniu w przypadku środowiska zetowego, potrzeba „uspołecznienia”, prowadzenia pracy organicznej, zaangażowania na rzecz lokalnych społeczności¹³. Tego typu podejście było, z obiektywnych względów, jak najbardziej pożądane u osób obejmujących stanowiska starostów jako liderów elit lokalnych. W przypadku struktur „zetowskich”, zorientowanych na kierunek wschodni (np. Straż Kresowa), czynnikiem łączącym je z ludźmi wywodzącymi się z POW KNacz. nr 3 był niewątpliwie sposób postrzegania Rosji Sowieckiej i poparcie dla koncepcji federalistycznych. Ponadto kilku starostów związanych przed 1914 r. ze środowiskiem „zetowskim” działało w czasie I wojny i po niej w strukturach POW KNacz. nr 3. Nie bez znaczenia jest też fakt,

¹² Cz. Brzoza, A.L. Sowa, *Historia Polski 1918–1945*, Kraków 2006, s. 107.

¹³ P. Waingertner, *Ruch zetowy w Drugiej Rzeczypospolitej. Studium myśli politycznej*, Łódź 2006, s. 24–30.

że w latach 1918–1921 spoiwem instytucjonalnym łączącym oba środowiska był... Oddział II SG.

Kazimierz Weese, pisząc o prowadzonej przez Straż Kresową działalności propagandowo-wywiadowczej, wprost zaznacza, że istniało stanowisko oficera łącznikowego Oddziału II Naczelnego Dowództwa przy Straży Kresowej. Zajmował je najpierw ppor. Wacław Vorbrodt-Brotowski, a następnie ppor. K. Weese. W jego ocenie w ewidencji oficera łącznikowego pozostawało ponad 20 pracowników centrali oraz instruktorów SK¹⁴. Z kolei KNacz. nr 3 POW była wręcz przez Oddział II SG traktowana jako struktura wywiadowcza¹⁵.

Do struktur uważanych za „zetowe” zaliczono zarówno organizacje zdominowane przez to środowisko, jak i te, w których „Zet” miał istotne wpływy. Składały się na nie następujące ekspozytury społeczne i wojskowe Związku Patriotycznego: Związek Młodej Polski, „Pet”, „Zarzewie”, Związek Rewolucyjnej Młodzieży Narodowej, Organizacja Młodzieży Narodowej, Związek Młodzieży Rzemieślniczej im. J. Kilińskiego, Polskie Drużyny Strzeleckie, funkcjonujące na wschodzie Straż Kresowa, Związek Rad Ludowych Ziem Wschodnich oraz Towarzystwo Rozwoju Ziem Wschodnich, działające w zaborze pruskim koło „Czerwonej Róży”, a następnie Towarzystwo Tomasza Zana¹⁶, Związek Obrony Kresów Zachodnich, a także utworzony po przewrocie majowym Związek Naprawy Rzeczypospolitej¹⁷. W niektórych, uwarunkowanych dalszymi losami przypadkach włączano również do tego środowiska starostów działających w latach I wojny światowej w skautingu i harcerstwie. Wyżej wymienione środowisko nie było oczywiście do końca homogeniczne. Między jego przedstawicielami zachodziły pewne różnice, jednak łączyła ich wspólna postawa ideowa i, zapewne, możliwość liczenia na ewentualną pomoc „współbraci” (czy też „dwójki”). Nie zakwalifikowano natomiast do powyższej organizacji, z którymi „Zet” był silnie związany, takich jak Centralny Związek Osadników, Związek Powstańców Śląskich, Związek Strzelecki, Polski Związek Zachodni czy Liga Morska i Kolonialna. W ocenie P. Waingertnera nie miały one jednoznacznie „zetowskiego” charakteru, a aktywność w nich starostów międzywojennych (bardzo często jako przewodniczących struktur

¹⁴ IJP/L, kol. 118, K. Weese, Wyzwolenie Chełmszczyzny w 1918 r., Londyn styczeń 1958 r., s. 4. Por. też np. S. Cenckiewicz, *Tadeusz Katelbach. Biografia polityczna (1897–1977)*, Warszawa 2005, s. 138–139.

¹⁵ H. Józewski, *Zamiast pamiętnika*, „Zeszyty Historyczne” (Paryż) 1982, z. 59, s. 41; J. Mierzwa, *Pułkownik Adam Koc. Biografia polityczna*, Kraków 2006, s. 66–67 (dalej: J. Mierzwa, *Pułkownik...*); A. Peplowski, *Wywiad w wojnie polsko-bolszewickiej 1919–1920*, Warszawa 1999, s. 90 i nn.

¹⁶ Szerzej na ten temat por. B. Halczak, *Towarzystwo Tomasza Zana w latach 1899–1914*, Zielona Góra 1996.

¹⁷ P. Waingertner, *op. cit.*, s. 22–45.

powiatowych) wiązała się zazwyczaj raczej z obowiązkami spoczywającymi na nich jako liderach elit lokalnych, niż z konkretnym, zróżnicowanym wewnątrz obozu piłsudczykowskiemu, obliczem politycznym¹⁸.

Jak zaznacza T.W. Nowacki, brak jest opracowań pozwalających odtworzyć uczestnictwo członków ruchu „zetowego” w kadrach II Rzeczypospolitej¹⁹. Jeszcze gorzej w literaturze przedmiotu rzecz ma się z ludźmi tworzącymi POW KNacz. nr 3. Ze względu na powiązania organizacyjne i personalne włączono do tej grupy także osoby, które co prawda nie legitymowały się wprost służbą w POW KNacz. nr 3, ale pracowały formalnie na potrzeby polskiej dyplomacji na Ukrainie oraz Zakaukaziu. Podstawę do analizy mogą stanowić jedynie akta personalne przechowywane w różnych archiwach w kraju i poza jego granicami oraz istniejąca literatura przedmiotu, do której jednak należy podchodzić bardzo ostrożnie, mniej w kontekście poddawania w wątpliwość członkostwa w ruchu „zetowym”, a bardziej w odniesieniu do piastowanych stanowisk²⁰.

Przez stanowiska starostów przewinęło się co najmniej 108 członków ruchu „zetowego” oraz POW KNacz. nr 3. Zdecydowaną przewagę w tym gronie mieli „zetowcy”, albowiem zakwalifikowano do nich 78 starostów, podczas gdy z POW na Wschodzie związanych było 32 (wyniki te nie sumują się, albowiem dwóch starostów było czynnych w obu strukturach). Oczywiście proces włączania się był zróżnicowany. Obrazuje go tabela nr 4. Lata 1915–1920 obejmują przede wszystkim osoby związane z oboma środowiskami, które początkowo znalazły się w strukturach administracji ogólnej państw zaborczych (Austro-Węgry oraz niemiecki i austro-węgierski zarząd okupacyjny na terenie b. Królestwa Polskiego) oraz tych, którzy włączyli się w działalność administracji na etapie organizowania państwa polskiego. Wyjątkowo wysoki odsetek członków Towarzystwa Tomasza Zana w tym okresie wynika z tego, że do budowy struktur administracji w byłym zaborze pruskim przyciągnięto nie tyle prawników (bo tych brakowało), ile osoby zaangażowane w działalność niepodległościową, w tym o rodowodzie „zetowskim”. Okres 1921–1925 obejmuje przede wszystkim „zetowców” i peowiaków (w rozumieniu tego

¹⁸ Ibidem, s. 6. Szerzej na temat aktywności starostów jako liderów elit lokalnych i związanej z tym działalności w organizacjach społecznych por. J. Mierzwa, *Starosta powiatowy jako przywódca elit lokalnych w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Regionalne elity polityczne II i III Rzeczypospolitej*, pod red. M. Dajnowicz, Białystok 2012, s. 83–100 (dalej: J. Mierzwa, *Starosta powiatowy...*).

¹⁹ *Zet w walce o niepodległość i budowę państwa. Szkice i wspomnienia*, pod red. T.W. Nowackiego, Warszawa 1996, s. 249 (dalej: *Zet w walce...*).

²⁰ H. Bagiński, *U podstaw organizacji Wojska Polskiego 1908–1914*, Warszawa 1935; J. Gierowska-Kallaur, *Straż Kresowa...*; P. Waingertner, *op. cit.*; *Zet w walce...*. Ta ostatnia praca wymienia jako starostów o rodowodzie „zetowym” m.in. Stanisława Michałowskiego, starostę grudziądzkiego, Zbigniewa Pykosza, czy Eugeniusza Wacha, podczas gdy żaden z nich takiego stanowiska w okresie Polski międzywojennej nie zajmował. Ibidem, s. 251.

podrozdziału), którzy wstąpili do administracji ogólnej po demobilizacji, likwidacji struktur (SK, ZRL), a także w wyniku włączania do administracji osób o wysokich kwalifikacjach (np. A. Bederski²¹). Trzecią grupę tworzą ci, którzy skorzystali z możliwości szerszego dostępu do administracji na fali procesu jej przebudowy po przewrocie majowym. Na tle pozostałych okresów wyraźnie widać, że środowisko to było jednym z beneficjentów przekształceń w administracji. Ostatnia, najmniej liczna grupa, to osoby, które znalazły się w administracji (z wyjątkiem Karola Wańkowicza²²) w wyniku przeniesień z wojska.

Tab. nr 4. Nasilenie napływu przedstawicieli ruchu „zetowego” oraz POW KNacz. nr 3 do administracji w grupie zawodowej starostów.

Lata	„Zetowcy”			POW na Wschodzie	Razem
	TTZ ¹	SK, ZRL ¹	inne		
1915–1920	16	3	14	10	43
1921–1925	5	1	12	11	29
1926–1934	3	2	18	10	33
1935–1939	–	–	4	1	5
Suma	24	6	48	32	110

¹ Dla czytelności niniejszego zestawienia uznano, że członkostwo w wymienionych strukturach eliminuje z kategorii „inne”, choć oczywiście to, że dana osoba działa w SK nie oznaczało, iż nie przeszła np. przez „Zarzewie”.

Opracowanie własne

Równie interesująco wygląda kwestia odsetka „zetowców” i członków POW na Wschodzie w obsadzie starostw w poszczególnych okresach (zgodnie z metodologią przedstawioną we wstępie).

²¹ T. Lewandowski, *Bederski Adam*, [w:] WSB, s. 44; M. Paluszkiewicz, J. Szews, *Słownik biograficzny członków tajnych towarzystw gimnazjalnych w Wielkim Księstwie Poznańskim 1850–1918*, Poznań 2000, s. 33; J. Szews, *Słownik biograficzny ziemi lubawskiej 1244–2005*, t. II, Lubawa 2005, s. 28–29.

²² CAW, KW 129/W-379; ibidem, ap 1909; ibidem, MN 16 III 1937; Zakład Naukowy im. Ossolińskich we Wrocławiu, Dział Rękopisów, sygn. 16181/II, K. Wańkowicz, *Urywki wspomnień (pocz. XX w.–1977 r.)*, t. I, k. 194; T. Dangel, *Wańkowicz Karol*, [w:] *Ziemiańscy polscy XX wieku. Słownik biograficzny*, t. III, pod red. J. Leskiewiczowej, Warszawa 1996, s. 161–162.

Tab. nr 5. Odsetek przedstawicieli środowiska „zetowego” i POW na Wschodzie na stanowiskach starościńskich.

	Liczba powiatów ¹	„Zetowcy”		POW na Wschodzie		Ogółem	
		Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%
30 VI 1925 r.	266	14	5,26	5	1,87	19	7,14
30 VI 1929 r.	272	29	10,66	10	3,68	39	14,34
30 VI 1935 r.	257	31	12,06	16	6,23	47	18,29

¹ Powiaty miejskie (grodzkie) zaliczono tu jeżeli nie były obsadzone przez starostów powiatowych. Zestawienie obejmuje również Komisarjat Rządu w Gdyni oraz Dyrekcje Policji (z powyższym zastrzeżeniem).

Opracowanie własne

Z powyższych ustaleń można wysnuć następujące wnioski:

Odsetek przedstawicieli środowiska „zetowego” i związanego z POW na Wschodzie na tle całego korpusu urzędniczego w okresie międzywojennym nieustannie rósł, choć nie równomiernie. O ile w przypadku tej drugiej grupy mamy do czynienia niemalże z postępem arytmetycznym, o tyle w przypadku „zetowców” największe nasilenie napływu jego przedstawicieli na stanowiska starościńskie trwa do końca lat 20.

Źródeł wyhamowania tak dynamicznego napływu „zetowców” do administracji można upatrywać w dokonujących się w tym okresie zmianach w kierownictwie MSW, przede wszystkim w słabnięciu skrzydła liberalnego, co zresztą było efektem przesuwania się akcentów w całym obozie państwowym. W resorcie spraw wewnętrznych przejawem tego było zastąpienie na stanowisku podsekretarza stanu Maurycego Jaroszyńskiego Bronisławem Pierackim, o czym niżej.

Stały wzrost liczby osób wywodzących się z obu środowisk potwierdza tezę o nieprzypadkowym ich napływie do administracji ogólnej, tym bardziej że zjawisko to ma miejsce pomimo dokonujących się odejść z administracji czy też awansów na wyższe stanowiska. Wybór kariery urzędniczej jako ścieżki zawodowej wpisuje się w generalnie „prospołeczną” postawę reprezentantów obu zbiorowości.

Należy podkreślić, że omawiana grupa była na tyle licznie reprezentowana w środowisku międzywojennych starostów, iż w sposób wydatny wpływała na jego kształt, charakter i postrzeganie przez opinię publiczną.

Warto pamiętać, że w jej ramach znajdowali się i wybitni działacze „zetowscy”, którzy odegrali bardzo istotną rolę w działalności Straży Kresowej czy Związku Obrony Kresów Zachodnich, i osoby takie jak np. Wiktor Nowakowski, które z „młodzieżą narodową” ze względów generacyjnych

współpracowały w zasadzie wyłącznie w ramach struktur harcerskich²³. Wśród bardziej znaczących „zetowców” można wymienić Stefana Mydlarza, m.in. starostę święciańskiego, który przed wybuchem I wojny światowej był czynny w gimnazjalnych organizacjach młodzieżowych, po 1914 r. służył w POW i Legionach, a po 1918 r., służąc w Oddziale II Naczelnego Dowództwa, był m.in. kierownikiem komitetu wykonawczego okręgu wileńskiego SK²⁴. Należeli do nich także Zygmunt Kubicki, późniejszy starosta m.in. kostopolski i włodzimierski, który był instruktorem SK na powiat rówieński, a następnie sekretarzem w Radzie Ludowej na jego terenie²⁵ oraz Adam Bederski, m.in. starosta lubawski, przed 1914 r. czynny w OMN zaboru pruskiego, w niepodległej Polsce najpierw pracownik Polskiego Komisariatu Plebiscytowego na Górnym Śląsku, a następnie do 1925 r. kierownik prasowy w dyrekcji Związku Obrony Kresów Zachodnich²⁶.

„Zetowcy” to grupa ogromna, zważywszy że stanowi prawie 11% wszystkich starostów Polski międzywojennej. Sprawdza się teza T.W. Nowackiego, że *całe wychowanie ZET-owe nastawione było na służbę społeczną i podejmowanie prac nad podnoszeniem oświaty, budzeniem patriotyzmu, ulepszaniem warunków bytu najszerzych warstw ludności, dlatego większość działaczy, nawet o cechach przywódczych, ujawniała skłonności do szarej, codziennej pracy*²⁷. Jeżeli w ten sposób zdefiniuje się „zetowców”, to niewątpliwie należy uznać, że praca starosty była dla nich jak najbardziej odpowiednia. Zaangażowanie tego środowiska w proces tworzenia administracji państwowej datowało się na jeszcze na rok 1918, kiedy bazując na istniejących strukturach samorządu terytorialnego, powoływano np. komórki Straży Bezpieczeństwa Publicznego. Działalność podjęta w warunkach walki o niepodległość była kontynuowana po objęciu stanowisk w administracji państwowej. Spotykała się ona z uznaniem miejscowej społeczności, czego dowodem mogą być liczne (niebędące li tylko wyrazem zwyczaju żegnania się z ustępującym starostą) podziękowania kierowane np. pod adresem Stefana Mydlarza, starosty święciańskiego, w związku z jego przeniesieniem do powiatu koneckiego²⁸.

²³ CAW, MN 12 VI 1935, npag.

²⁴ Ibidem, ap 10745; ibidem, ap 6054; *Energia i praca cechuje gospodarke w pow. Święciańskim*, „EI” 1927, nr 15–16, s. 17; S. Cenkiewicz, *op. cit.*, s. 148.

²⁵ M. Gałęzowski, *Wierni Polsce. Ludzie konspiracji pilsudczykowskiej 1939–1947*, Warszawa 2005, s. 390.

²⁶ M. Paluszkievicz, J. Szews, *op. cit.*, s. 33 — tu ur. 5 V 1893; J. Szews, *op. cit.*, s. 28–29 — tu pracownik konsulatu w Bratysławie; T. Lewandowski, *Bederski Adam*, [w:] WSB, s. 44.

²⁷ *Zet w walce...*, s. 252.

²⁸ Ośrodek Karta w Warszawie, Archiwum Wschodnie, sygn. AW III/348.

Warto wspomnieć, że wysokim urzędnikiem MSW (choć nie starostą) był także związany ze środowiskiem „zetowym” Stanisław Podwiński. Był on synem starosty²⁹, czynnym w Straży Kresowej, którego *jedynym marzeniem było zostanie starostą*³⁰. Choć nie zostało ono spełnione, to jednak Podwiński pracował w administracji ogólnej i osiągnął w latach 30. stanowisko naczelnika Wydziału Administracji Samorządowej w Departamencie Samorządowym MSW, a następnie zastępcy dyrektora tegoż departamentu. Prywatnie był on szwagrem Maurycego Jaroszyńskiego, w latach 1926–1929 podsekretarza stanu w MSW, również „zarzewiaka”. Wydaje się, że Podwiński wspólnie z Jaroszyńskim odegrali istotną rolę w promowaniu na stanowiska w administracji ogólnej ludzi wywodzących się ze środowiska „zetowskiego”³¹.

Należy pamiętać że w zestawieniu powyższym nie znajdziemy osób, które w administracji osiągnęły szczybel np. wicewojewody, stanowiska starosty nigdy nie piastując (m.in. wybitny „zetowiec” Mieczysław Seydlitz) bądź też zatrzymały się na stanowisku zastępcy starosty, jak Tadeusz Słowik³².

3. Działacze ruchu socjalistycznego

Znacznie mniejszą liczebnie, ale również możliwą do identyfikacji grupą polityczną, która znalazła się w administracji ogólnej, były osoby czynne w ruchu socjalistycznym przed 1918 r. Przedstawiciele tego środowiska nie możemy traktować wyłącznie jako działaczy lewicy, albowiem, zwłaszcza w przypadku osób związanych z Kresami, bardzo często byli oni również czynnymi członkami POW na Wschodzie.

Źródła obecności tej grupy politycznej w gronie starostów mają charakter podobny jak w przypadku środowiska „zetowego”. Byli to ludzie zaangażowani politycznie w okresie zaborów, czynni również w polskiej irredencji podczas I wojny światowej, a przez to w naturalny sposób współtworzący, dodatkowo w sprzyjających warunkach politycznych („własny” rząd), aparat administracyjny w listopadzie 1918 r. Przykładami takich karier mogą być losy Aleksego Rzewskiego, który został mianowany przez rząd lubelski komisarzem ludowym w Radomiu, a następnie objął stanowisko komisarza rządowego w Łodzi³³, Wacława Podwińskiego, działacza Związku Zagranicznych Socjalistów Polskich,

²⁹ Nie jak twierdzi J. Gierowska-Kallaur pultuskiego, ale plockiego, a następnie łowickiego, Wacława Podwińskiego.

³⁰ J. Gierowska-Kallaur, *Straż Kresowa...*, s. 57.

³¹ A. Rychły-Mierzwa, *Maurycy Zdzisław Jaroszyński (1890–1974). Działacz samorządowy, polityk i naukowiec*, Kraków 2007, s. 64, mps w zbiorach autora.

³² T. Dybczyński, *Wspomnienia z moich prac konspiracyjnych w latach 1899–1913*, „Niepodległość” 1933, t. VIII, s. 364, 382.

³³ A. Pacholczykowa, *Rzewski Aleksey*, [w:] PSB, t. XXXIV, Wrocław–Warszawa 1992–1993, s. 228–232 (dalej: A. Pacholczykowa, *Rzewski Aleksey...*); T. Kurzyk, *op. cit.*, s. 104, 120.

a od listopada 1918 r. komisarza ludowego na powiat włocławsko-nieszawski³⁴ czy też Jana Emeryka, który w grudniu 1918 r. został mianowany zastępcą komisarza ludowego w Zamościu, a we wrześniu 1922 r. objął stanowisko kierownika starostwa powiatowego w Lubomlu³⁵.

Dla działaczy socjalistycznych, którzy włączyli się w tworzenie administracji i objęli w niej kierownicze stanowiska, aktywność ta miała raczej stanowić wprowadzenie do dalszych karier i jej ułatwienie. Trudno bowiem uznać za przypadek, że niektórzy pierwsi w niepodległej Polsce komisarze ludowi albo — jak Franciszek Loeffler — zostali wybrani do Sejmu Ustawodawczego, albo, jak Rzewski, bezskutecznie do niego kandydowali³⁶.

W późniejszym okresie przedstawiciele tego środowiska politycznego systematycznie „sączyli” się do administracji, przechodząc zgodnie z pragmatyką służbową przez stanowiska referendarskie i z czasem obejmując funkcje starostów. Potwierdzają to losy Witolda Skarżyńskiego, działacza socjalistycznego kilkakrotnie aresztowanego i więzionego za działalność polityczną przez władze carskie, a w latach 1931–1934 starosty powiatowego w Białej Podlaskiej. Na jego przykładzie widać też, że wejście w struktury administracyjne nie musiało oznaczać rezygnacji z poglądów politycznych. Skarżyński był bowiem wiceprezesem Wołyńskiego Zjednoczenia Demokratycznego i redaktorem naczelnym pisma „Przegląd Wołyński”³⁷.

Drugą falę napływu dawnych działaczy socjalistycznych do administracji państwowej przyniósł przewrót majowy. Piłsudscy, obsadzając kierownicze stanowiska w administracji, korzystali także z osób znanych im z działalności niepodległościowej przed 1918 r. Poza A. Rzewskim, który w kwietniu 1927 r. na krótko powrócił do administracji na stanowisko starosty powiatowego łódzkiego, mamy przykład Stanisława Boryssowicza, nieposiadającego żadnego doświadczenia w administracji ogólnej, natomiast będącego od 1901 r. członkiem PPS (później PPS Frakcja Rewolucyjna), finansującego wówczas z własnych

³⁴ „MP” 16 XI 1918, nr 205, s. 1; W. Zieliński, *Podwiński Wacław*, [w:] PSB, t. XXVII, Wrocław–Warszawa 1983, s. 193–194 — tu: życiorys obejmuje tylko działalność w ruchu socjalistycznym.

³⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 852, k. 180; CAW, odrzuc. 9 V 1933, npag.; *Powiat miechowski*, „Przebój” IX 1931, nr 9, s. 8–10. Do działaczy PPS można zaliczyć także m.in. F. Forysia, czy F. Loefflera; K. Więch, *Polska Partia Socjalistyczna 1918–1921*, Warszawa 1978, s. 324, 374.

³⁶ M. Śliwa, *Loeffler Franciszek*, [w:] *Kto był kim...*, s. 347 — tu: nie odnotowano, by Loeffler był komisarzem ludowym. Urzędowe zaangażowanie Loefflera w kampanię wyborczą, przede wszystkim przez zwalczanie prawicy, doprowadziło do interwencji MSW. *Z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*, „MP” 7 I 1919, nr 4, s. 2.

³⁷ CAW, KN 16 III 1937, npag.; IPMS, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, sygn. A.9.Ib/4, podteczka 7, npag., Województwo nowogródzkie. Wykaz imienny obsady etatów z działu Min. Spraw Wewn. w dniu 1 VII 1939 i zmiany po tym terminie, npag., t. 7; W. Mędrzecki, *Inteligencja polska...*, s. 110–111.

środków przerzut skompromitowanych osób za granicę. W marcu 1927 r. został on mianowany prowizorycznym starostą powiatowym kieleckim³⁸.

Obecność przedstawicieli tego środowiska w administracji była niewielka i ulegała, z naturalnych względów, systematycznemu ograniczeniu. Krytycznie również należy ocenić stopień sprawdzenia się ich na stanowiskach starostów. Przykładem nieudanej kariery starościńskiej może być Stanisław Targoński, socjalista i współpracownik Stanisława Stempowskiego, który w listopadzie 1926 r. objął kierownictwo starostwa w Horochowie, a po roku odszedł ze służby państwowej w związku toczącym się przeciwko niemu postępowaniem karnym. Po uniewinnieniu powrócił jako inspektor rolnictwa do Urzędu Wojewódzkiego Wołyńskiego, ale już w latach 30. odnajdziemy go w samorządzie jako burmistrza Korca oraz wójta Równego³⁹. Spośród wymienionych wyżej działaczy socjalistycznych-starostów jedynie W. Skarżyński pozostał w służbie administracyjnej do września 1939 r. (mimo że nie był w tym gronie najmłodszy).

4. Ziemiaństwo

Odrębną, liczną grupę, spośród której rekrutowali się międzywojenni starostowie stanowili ziemianie⁴⁰. Należy jednak na wstępie zaznaczyć, że mowa o tych ich przedstawicielach, którzy praktykowali w rolnictwie, a nie wywodzili się z ziemiaństwa, po czym, kończąc studia, stawali się urzędnikami, lekarzami, adwokatami etc. Nie zaliczono także do tej grupy tzw. ziemiaństwa zakordonowego, które autorzy niektórych opracowań usiłują włączać w szereg ziemiaństwa⁴¹. Angażowanie ziemian na stanowiska kierownicze w aparacie administracji ogólnej było zrozumiałe z co najmniej paru względów.

Jako przedstawiciele elity politycznej i intelektualnej, dobrze wykształceni, obcy, byli warstwą społeczną trudną do pogardzenia, nawet w przypadku

³⁸ „Dz. U. MSW” 1927, nr 1–2, poz. 170; M. Gruszczyńska, *Stanisław Boryssowicz*, [w:] *Włocławski słownik biograficzny*, pod red. S. Kunikowskiego, t. II, Włocławek 2005, s. 29–30 — tu niedokładne daty urzędowania jako starosty.

³⁹ „Dz. U. MSW” 1926, nr 4, poz. 282; ibidem 1927, nr 3–4, poz. 154; CAW, MN 16 III 1937, npag.

⁴⁰ Problematyka ta w istniejącej literaturze przedmiotu w zasadzie nie występuje. P.Sz. Łoś wręcz stwierdza: *Działalność ziemiaństwa w gminach i powiatach jest mało znana. Poza lapidarnymi informacjami na temat społecznego pochodzenia członków rad gminnych i powiatowych, niewiele można się dowiedzieć o aktywności ziemian w tych gremiach*. P.Sz. Łoś, *Szkice do portretu ziemian polskich XX wieku*, Warszawa 2005, s. 242.

⁴¹ Przyjmujemy tu za zasadną argumentację B. Galki, że byli to „ziemianie bez ziemi”, który w części znaleźli się w strukturach administracji, ale głównie ze względu na swoją sytuację materialną oraz w stopniu zdecydowanie trwalszym niż właściwe ziemiaństwo, o czym niżej. B. Galka, *Ziemiaństwo i ich organizacje w Polsce lat 1918–1939*, Toruń 2002, s. 24–25.

obiekcji natury politycznej, jakie mógł mieć np. rząd Jędrzeja Moraczewskiego⁴². W tworzeniu polskich struktur państwowych ziemiaństwo uczestniczyło już przed listopadem 1918 r. Jak stwierdził W. Mich, ich zaangażowanie w przejmowanie władzy od okupantów miało wręcz charakter organizacyjny, poprzez struktury Związku Ziemiań⁴³. Rząd Moraczewskiego, stanowiący z konieczności kontynuację administracji Rady Regencyjnej, korzystał z kadr zaangażowanych przez poprzedników. Nierzadkie były sytuacje, gdy stanowiska w administracji obejmowali również ziemianie wielkopolscy, którzy w b. Królestwie Kongresowym pojawili się wraz z wojskami niemieckimi, i zmobilizowani albo służyli na froncie, po czym byli angażowani w listopadzie–grudniu 1918 r. do służby w administracji, albo już w czasie wojny pracowali w Zarządzie Cywilnym b. Królestwa Kongresowego. Charakterystyczne, że nie byli oni zainteresowani dłuższym piastowaniem stanowisk na terenie im obcym, a raczej, po wybuchu powstania wielkopolskiego, starali się powrócić w rodzinne strony i tam włączyć w tworzenie administracji⁴⁴. Znany jest też przypadek powrotu do Wielkopolski celem objęcia stanowiska w administracji aż ze Szwajcarii⁴⁵.

Istotnym bodźcem decydującym o roli ziemiaństwa w pierwszym okresie tworzenia aparatu administracyjnego było zaangażowanie w szeroko rozumianą działalność społeczną, co możemy traktować jako jedną z cech charakterystycznych tej grupy⁴⁶. Często były to osoby, które piastowały za rządów niemieckich społeczne funkcje patronów i wicepatronów kółek rolniczych lub spółdzielni rolniczych, czy też kierownicze stanowiska w organizacjach ziemiańskich⁴⁷. Na Kresach Wschodnich ziemianie pracę w swoich majątkach łączyli zazwyczaj z aktywnością w organizacjach humanitarnych lub przy tworzeniu oddziałów

⁴² Istnienie napięcia na płaszczyźnie politycznej między ruchem socjalistycznym a ziemiaństwem jest oczywiste ze względów ideologicznych, natomiast nie wyklucza związków niektórych jego przedstawicieli z nurtem lewicy niepodległościowej. Przykładem tego typu postawy może być Stanisław Czekanowski, pierwszy komisarz ludowy na powiat grójecki. S. Czekanowski, *Roczniki...*, t. 3C, k. 95 i nn.

⁴³ W. Mich, *Związek Ziemiań w Warszawie (1916–1926). Organizacja i wpływy*, Lublin 2007, s. 314.

⁴⁴ CAW, odrzuc. 31 I 1938, npag.; ibidem, odrzuc. 25 X 1937, npag.

⁴⁵ Ibidem, ap 4870, npag., Życiorys Zygmunta Zielewicza, Świba 1 VIII 1922 r.

⁴⁶ T. Kargol, *Od kółek ziemiań do Związku Ziemiań w Krakowie. Ruch organizacyjny ziemiaństwa w zachodniej Galicji i Małopolsce 1906–1939*, Kraków 2010, s. 39–45.

⁴⁷ Por. np. CAW, MN 19 XII 1933, npag.; ibidem, odrzuc. 31 I 1938, npag.; ibidem, odrzuc. 28 II 1938, npag.; ibidem, odrzuc. 20 IX 1937, npag. W. Mich notuje działalność ziemian w strukturach Związku Ziemiań; niektórzy z nich — jak np. Joachim Hempel czy Ludomil Pułaski — znaleźli się w pierwszych latach Polski niepodległej na stanowiskach starostów. W. Mich, *op. cit.*, s. 35, 38.

polskich w Rosji⁴⁸. Czasami zasługom na rzecz środowisk lokalnych towarzyszyła wprost działalność niepodległościowa, czego przykładem są Leon Ossowski czy Kazimierz Niegolewski⁴⁹.

Ważną przyczyną aktywności były okoliczności obejmowania urzędów przez komisarzy ludowych (w b. Królestwie Kongresowym) czy starostów (w b. zaborze pruskim lub na Kresach Wschodnich). Przejmowanie władzy odbywało się tam bardzo często samorzutnie. Następowало ono zazwyczaj od razu po rozbrojeniu (odejściu) okupantów, a kierowników administracji ogólnej na tych terenach często wybierała spośród osób zasłużonych dla środowiska lokalnego, miejscowa społeczność⁵⁰.

Ten mechanizm, niemający wiele wspólnego z budową profesjonalnego aparatu administracyjnego, a raczej kojarzący się z pewną formą samorządności, jest zrozumiały ze względu na okoliczności, w których funkcjonował. W takim przypadku wybór aktywnego działacza społecznego, ziemianina, był poniekąd naturalny i najczęściej akceptowany przez władze centralne w Warszawie z kilku powodów: a) zwalniało je to z konieczności pilnego znalezienia kierownictwa dla danego powiatu, co w warunkach tworzenia się państwowości polskiej i braku czegoś, co można nazwać zasobem kadrowym MSW było nader istotne, b) dawało pewność zaspokojenia personalnych żądań społeczności lokalnych. Nie oznaczało to spokoju, albowiem w wymiarze bezpieczeństwa publicznego przełom 1918 i 1919 r. był okresem rozwoju przestępczości i bandytyzmu, natomiast pozwalało władzy — z racji posiadania autorytetu także wśród ziemiaństwa — zyskać większą siłę konieczną do realizacji zadań administracji w zakresie aprowizacji ludności. Należy jednocześnie podkreślić, że ze względu na specyficzną motywację włączania się ziemiaństwa do administracji ogólnej w zasadzie nie możemy mówić o jego udziale w kształtującej się ścieżce awansu zawodowego. Przedstawiciele tej grupy społecznej obejmowali w warunkach ekstraordynaryjnych funkcje komisarzy ludowych (starostów), nie przechodząc na stanowiska naczelników wydziałów czy wojewodów.

Oczywiście ze specyfiką tej grupy starostów, która profesjonalnie zajmowała się pracą w swoich majątkach ziemskich, wiązały się pewne konsekwencje. Do pozytywów należy zaliczyć niewątpliwie mir i posłuch w środowisku lokalnym, jak również jego dobrą znajomość. Niewątpliwie jednak, wraz

⁴⁸ CAW, odrzuc. 2 IV 1936, npag.; ibidem, odrzuc. 12 VI 1935, npag.

⁴⁹ CAW, MN 22 IV 1938, npag.; S. Poręba, *Ossowski Stanisław*, [w:] PSB, t. XXIV, Wrocław–Warszawa–Kraków 1979, s. 446; F. Niegolewski, *Niegolewski Kazimierz*, [w:] *Ziemiaństwo polscy XX wieku. Słownik biograficzny*, t. V, pod red. J. Leskiewiczowej, Warszawa 2000, s. 106–107.

⁵⁰ CAW, odrzuc. 12 VI 1935, npag.; P.Sz. Łoś, *op. cit.*, s. 238.

ze stabilizacją polskiej państwowości pojawiało się coraz więcej wątpliwości dotyczących tej grupy.

Ziemiaństwo obejmując funkcje administracyjne, odpowiadali na bieżące zapotrzebowanie wynikające z ogólnej sytuacji politycznej. Nie mieli jednak zazwyczaj odpowiedniego wykształcenia i doświadczenia, a brak ten był coraz bardziej dotkliwy wraz z postępami w procesie profesjonalizacji administracji. W pierwszych latach Polski niepodległej, gdy istotniejsze od jeszcze nieistniejących procedur i regulaminów były faktyczne dokonania, ten mankament nie odgrywał aż tak istotnej roli⁵¹. Z czasem jednak brak przygotowania fachowego miał coraz większe znaczenie i mógł być dla władzy przełożonej motywem do dokonania zmian personalnych.

Ziemiaństwo angażując się w pracę w administracji ogólnej, siłą rzeczy zaniedbywało swe majątki, w których co prawda nie pracowało fizycznie, ale niejednokrotnie spełniało funkcje kierownicze i menedżerskie. Stąd też w warunkach ustania bezpośredniej konieczności w zasadzie nieograniczonego zaangażowania w sprawy publiczne ziemiaństwo rezygnowało ze służby państwowej na rzecz powrotu do pracy we własnych włościach⁵². Czasami powoływali się przy tym na przesłanki odmienne od faktycznych, tak jak to czynił komisarz ludowy na powiat ostrowski Józef Szczuka. Był on właścicielem większego majątku w powiecie ostrowskim i jednocześnie prezesem Okręgowego Towarzystwa Rolniczego i Powiatowej Rady Opiekuńczej. Już w lutym 1919 r. pisał do ministra spraw wewnętrznych: *niezmiennie mi jest trudno pozostawać nadal na stanowisku komisarza powiatu. Lud nasz wiejski, szczególnie we wschodnich powiatach, jest tak bardzo do życia politycznego doby obecnej nie przygotowany, że agitacja, z którą się tak raptownie spotkał, zdeorganizowała go i zdemoralizowała kompletnie. Dziś wobec faktów masowych grabieży leśnych, ociągania się z wpłacaniem podatków i nieodstawiania kontyngentu, pod wpływem agitacji i uchwał w tym samym duchu przez nowo powstałe rady gminne, lud nasz musi się spotkać z silną ręką komisarza, który go często bardzo niestety za pomocą siły bezwzględnie karami do porządku*

⁵¹ Przykładem może być pierwszy starosta kościański Gustaw Raszewski, którego działalność w administracji była bardzo pozytywnie postrzegana przez wojewodę Piotra Dunina-Borkowskiego: [Raszewski] *trwał na stanowisku patrona Związku. Z stanowiska tego ustąpił dopiero w okresie niemieckiej rewolucji socjalnej, by zgodnie z życzeniem ludności powiatu kościańskiego, objąć stanowisko starosty powiatowego. Na tym stanowisku, które przyjął gwałtem od protestującego pruskiego landrata, Raszewski wcześniej spolszczył administrację powiatu, a mimo braku kapitałów w powiecie tak kierował jego sprawami, że uchronił go od większych wstrząsów politycznych i społecznych. Mógł on dokonać tego dzięki wybitnemu autorytetowi, jaki posiadał wśród szerokich sfer społeczeństwa miejscowego*; CAW, odrzuc. 12 VI 1935, npag.

⁵² CAW, odrzuc. 31 I 1938, npag.; relacja p. A. Chelkowskiego z dnia 5 XII 2008 r., w zbiorach autora.

*przyprowadzić musi. Uważam, że miejscowemu ziemiaństwu ze względu na jego przyszły stosunek z ludźmi, jest niezmiernie trudno na to się zdecydować. Sądzę, że ziemianin, będący dotychczas obdarzany zaufaniem, większą zasługę wobec swego narodu położy, jeśli starać się będzie wpływ swój nadal zachować i oddziaływać moralnie na lud, rozbudzając w nim uczucia obywatelskie*⁵³. Argumentacja ta, podkreślona dodatkowo przez chorobę żony, doprowadziła ostatecznie do żądanej dymisji. Bywały i sytuacje, gdy starosta składał wniosek o udzielenie urlopu, motywując go koniecznością udziału w zniwach w swoim majątku⁵⁴.

Tam, gdzie nie istniała pilna konieczność zajmowania się własnym majątkiem, bo starosta był skutecznie wyręczany przez najbliższą rodzinę, występowało poczucie odpowiedzialności. Jak stwierdzał w odniesieniu do pierwszego starosty chojnickiego wojewoda pomorski, *urzędowanie swoje uważa za ofiarę dla Ojczyzny i nie ustępuje na życzenie powiatowców [mieszkańców powiatu]. Gotów prosić o zwolnienie, jeżeli Wojewoda uzna, że wymaga tego dobro Państwa*⁵⁵.

Sprawowanie funkcji administracyjnej w powiecie, w którym znajdował się majątek będący głównym źródłem dochodu zainteresowanego, mogło prowadzić do konfliktu interesów. Mamy z tym do czynienia w przypadku starosty wąbrzeskiego, dr. Józefa Szczepańskiego. Co prawda przed objęciem stanowiska w administracji praktykował on jako lekarz, ale był również właścicielem uprzemysłowionego majątku ziemskiego w podległym mu powiecie i, mimo nalegań władzy przełożonej, nie sprzedał go. W konsekwencji doprowadziło to do pozbawienia go w lipcu 1926 r. stanowiska starosty⁵⁶. Należy przy tej okazji podkreślić, że władze zdawały sobie sprawę z faktu, że trudno jest zmuszać starostów-ziemian do natychmiastowego pozbywania się majątków, z czym było związane wielokrotne przedłużanie czasu na dokonanie niezbędnych czynności. Oczywiście zdarzało się, że potencjalny konflikt interesów był wykorzystywany do podważania pozycji starosty. Tak było w przypadku starosty stołpeckiego Emeryka Hutten-Czapskiego, który posiadał dobra za

⁵³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 268, k. 18, Pismo Józefa Szczuki, komisarza rządowego na powiat ostrowski do MSW, Ostrów 4 II 1919 r.

⁵⁴ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1084, k. 8, Pismo komisarycznego starosty Wojnowskiego do Wojewody w Toruniu, Świecie 1 VII 1920 r.

⁵⁵ Ibidem, sygn. 994, k. 12–13, Pismo wojewody pomorskiego do ministra b. dzielnicy pruskiej w sprawie urzędowania Starosty p. Sikorskiego, Toruń 17 IV 1921 r.

⁵⁶ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 963, k. 105; „Dz. U. MSW” 1926, nr 4, poz. 282. Wcześniej, w marcu 1923 r., zwolniony ze stanowiska Stanisław Sikorski był członkiem rad nadzorczych dwóch towarzystw akcyjnych, dwóch spółek i jednego towarzystwa z o.o.; AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 994, k. 17, Pismo starosty chojnickiego do województwa pomorskiego w Toruniu, Chojnice 29 VIII 1921 r.

linią demarkacyjną z Sowietami, w związku z czym miał być, w świetle niepotwierdzonych doniesień, szczególnie przychylny bolszewikom⁵⁷. Podobnie nieprawdziwe zarzuty zgłaszano przeciwko starości baranowickiemu Konstantemu Rdułtowskiemu, który miał jakoby wykorzystywać chłopów⁵⁸.

Jak wspomniano, obecność ziemiaństwa w strukturach administracji ogólnej związana była ze specyficznymi warunkami jej tworzenia i wraz z ich ustaniem systematycznie zanikała. W pierwszym okresie, datującym się przede wszystkim na rok 1919 (dla Wielkopolski) oraz 1922–1923 (dla Kresów Wschodnich), wynikało to z omówionego zjawiska powrotu do zawodu, czyli zarządzania własnymi majątkami, a później bardziej wpisywało się w proces profesjonalizacji administracji ogólnej, a zatem pozbywania się przez aparat państwowy tych urzędników, którzy nie spełniali kryterium fachowości. Proces ten należy uznać za zakończony jeszcze przed wypadkami majowymi 1926 r.

Mimo weryfikacji (czy autoweryfikacji) aktywności ziemiaństwa w administracji w pierwszej połowie lat 20. tradycja zaangażowania tej grupy była bardzo silna i kontynuowano ją w okresie późniejszym. O ile przypadek Karola Wańkowicza, ziemianina z Nowogródzczyzny, który podjął pracę w administracji z końcem 1935 r. należy traktować raczej jako wyjątek potwierdzający regułę, dodatkowo podbudowany jego zaangażowaniem w działania KNacz. POW nr 3⁵⁹, o tyle inny charakter miało pojawienie się grupy ziemian na stanowiskach kierowniczych w administracji ogólnej po 1929 r. Napływ tej „drugiej fali” ziemiaństwa do administracji wiązał się z szeroko rozumianym kryzysem gospodarczym. Pogarszająca się sytuacja ekonomiczna, sprawiająca, że niemożliwe stało się utrzymanie rodziny ze środków uzyskanych z produkcji rolnej, powodowała, że niektórzy z ziemian podjęli starania o przyjęcie do administracji, wykorzystując, jak to często w takich sytuacjach bywa, znajomości osobiste. Jak po latach stwierdzał Zygmunt Szacherski, *po zlikwidowaniu na jesieni 1929 r. gospodarstwa w Izabelinie zacząłem czynić starania w kierunku otrzymania posady na terenie miasta Warszawy. W tym czasie spotkałem swego kolegę szkolnego Tarnowskiego Tadeusza, który poinformował mnie, że wakuje posada w Wydziale Bezpieczeństwa Publicznego Komisariatu Rządu, w którym on również jako zastępca naczelnika pracuje. Posadę tę uzyskałem dzięki temu, że znałem prywatnie Komisarza Rządu Jaroszewicza, który mi to ułatwił*⁶⁰. Czasami okolicznością sprzyjającą była obecność w administracji kolegów

⁵⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 664, k. 2, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewody nowogrodzkiego, Warszawa II 1922 r.,

⁵⁸ Ibidem, sygn. 665.

⁵⁹ CAW, MN 16 III 1937, npag., Curriculum vitae Karola Wańkowicza, Mikielewsczyzna 13 IX 1933 r.; K. Wańkowicz, *op. cit.*, k. 194.

⁶⁰ AIPN Warszawa, IPN BU 01251/239, k. 71, Protokół przesłuchania podejrzanego Zygmunta Szacherskiego, Warszawa 2 IX 1954 r.

z Legionów — w ten sposób wszedł do służby w administracji, po rozparcelowaniu dzierzawionego przezeń majątku, Andrzej Garnysz-Suchocki⁶¹. Fakt spadku dochodów z posiadanych dóbr był zapewne przyczyną podjęcia pracy w administracji także Stanisława Wołka, który uprzednio oddał swój majątek w dzierżawę⁶². Znany jest też przypadek byłego starosty drohiczyńskiego i sarnieńskiego, inż. Jana Kułakowskiego, który w 1927 r. opuścił służbę państwową, by podjąć się gospodarowania we własnym majątku, a gdy ten w następstwie kryzysu znacznie podupadł, zdecydował się na powrót do administracji⁶³. Należy jednak podkreślić, że rozmiary omawianego zjawiska były znacznie mniejsze niż skala obecności ziemiaństwa w administracji w pierwszych latach Polski niepodległej, albowiem, jak wynika z posiadanych danych, nie przekraczało ono 10 przypadków.

5. Uchodźcy

Odrębną grupę stanowili ci, którzy swoją aktywność zawodową wiązali z państwem rosyjskim. Zaliczyć do niej należy tych, którzy wyemigrowali z Królestwa Polskiego w głąb Rosji przed 1914 r., na skutek wydarzeń wojennych, jak również stale mieszkali w imperium poza Kongresówką. Przedstawiciele tego środowiska, na skutek wydarzeń rewolucji bolszewickiej, wojny domowej, wreszcie postanowień traktatu ryskiego, utracili swoje (faktyczne lub przyszłe) warsztaty pracy. Możliwości ich napływu do Kongresówki pojawiły wraz z traktatem brzeskim⁶⁴. Stefan Boguszewski był posiadaczem 700 mórg na Żytomierszczyźnie, ale od 1911 r. pracował przede wszystkim jako adwokat przysięgły przy Kijowskiej Izbie Sądowej, w okręgu Sądu Okręgowego w Żytomierzu⁶⁵. W następstwie rewolucyjnego chaosu na Ukrainie przyjechał do Warszawy, tu w marcu 1919 r. wstąpił do służby państwowej i objął stanowisko prowizorycznego zastępcy komisarza powiatowego w Chełmie, a po dwóch miesiącach awansował na prowizorycznego starostę powiatowego tamże⁶⁶. Podobne były losy Stanisława Zdanowicza, który w latach 1907–1918 pracował jako adwokat w Okręgu Petersburskiej

⁶¹ CAW, KN 20 XII 1932, npag.; A. Rupniewska, *Suchocki Andrzej*, [w:] *Ziemiaństwo polskie XX wieku. Słownik biograficzny*, t. V, pod red. J. Leskiewiczowej, Warszawa 2000, s. 159.

⁶² A. Wolk, D. Wolk, *Wolk Stanisław*, [w:] *Ziemiaństwo polskie XX wieku. Słownik biograficzny*, t. IX, pod red. T. Epsteina, Warszawa 2010, s. 159.

⁶³ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 5, t. IV, Wniosek naczelnika Wydziału Rolnictwa i Reform Rolnych o awans inż. Jana Kułakowskiego na p.o. referendarza VII gr., Kraków 21 XII 1935 r.

⁶⁴ S. Bukowiecki, *op. cit.*, s. 12.

⁶⁵ CAW, sygn. I.481.B.9830, k. 13–16, Kwestionariusz Stefana Boguszewskiego; ibidem, Curriculum vitae Stefana Boguszewskiego, k. 24.

⁶⁶ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 815, k. 59–60.

Rady Adwokackiej, a po przyjeździe do kraju w kwietniu 1919 r. został starostą powiatu lidzkiego, oraz Mikołaja Godlewskiego, późniejszego starosty mławskiego i płockiego, a następnie wicewojewody wołyńskiego za rządów Henryka Józewskiego⁶⁷. Generalnie środowisko to legitymowało się wykształceniem prawniczym oraz pewną praktyką, a zatem z punktu widzenia interesów służby i państwa było jak najbardziej pożądane. Co więcej, inaczej niż w przypadku ziemiaństwa, można było z tą grupą wiązać nadzieje na dłuższą pracę. Ponieważ dorobek życia najczęściej pozostawili bezpowrotnie po drugiej stronie granicy, prawdopodobieństwo opuszczenia służby z własnej woli było w tym przypadku mniejsze. Wydaje się, że ludzie ci, wiedząc czym jest bolszewizm, mogli szczególnie docenić stabilizację, jaką dawała służba państwowa.

Spora część przedstawicieli tej grupy miała także pewne doświadczenie, związane z aktywnością w organizacjach społecznych i charytatywnych w Rosji. W przeciwieństwie do urzędników galicyjskich ludzi z tego środowiska nie trzeba było przekonywać do konieczności wychodzenia naprzeciw oczekiwaniom otoczenia, głównie w formie zaangażowania się w różnorakie stowarzyszenia. Element ten wydaje się istotny dlatego, że w wymiarze personalnym organizacje takie jak Polskie Towarzystwo Pomocy Ofiarom Wojny, przez którego struktury terenowe przewinęło się sporo późniejszych międzywojennych starostów, były miejscem nawiązywania kontaktów przedstawicieli ziemiaństwa z obszarów należących po 1921 r. do państwa polskiego, z tymi, którzy w wyniku wojny i rewolucji stracili cały majątek. Charakterystycznym przykładem jest przypadek Sekcji Sanitarno-Żywnościowej Petersburskiego Polskiego Towarzystwa Pomocy Ofiarom Wojny, której pełnomocnikiem na rejon dyneburski był w latach 1915–1918 Olgierd Malinowski (późniejszy m.in. starosta suwalski), a jego zastępcą w latach 1916–1917 Józef Przybyszewski, ostatni przedwojenny starosta w Mińsku Mazowieckim i urzędnik resortu od października 1918 r.⁶⁸

Trzeba przyznać, że w znakomitej części urzędnicy wywodzący się spośród ziemiaństwa czy adwokatury z obszaru Rosji (w granicach z 1921 r.) byli bardzo dobrymi funkcjonariuszami administracji (co potwierdzają opinie kwalifikacyjne) i w zdecydowanej większości pracowali w niej do przejścia na

⁶⁷ Ibidem, Ministerstwo Skarbu, sygn. 3350, npag., Pismo Prezesa Prokuraturii Generalnej do Ministra Skarbu — wniosek o mianowanie radcy w V st. sl. Stanisława Zdanowicza radcą Prokuraturii Generalnej w V st. sl. [winno być: starszym radcą], Warszawa 13 XII 1932 r.; ibidem, MSW, dopływ — III, sygn. 34.

⁶⁸ CAW, odrzuc. 16 V 1933, npag., Zaświadczenie przewodniczącego wydziału powiatowego i starosty suwalskiego Olgierda Malinowskiego, Suwałki 27 X 1933 r. Na temat Towarzystwa por. M. Mądzik, *Polskie Towarzystwo Pomocy Ofiarom Wojny w Rosji w latach I wojny światowej*, Lublin 2011.

emeryturę z powodu przekroczenia wieku (jak m.in. starosta płoński i pułtuski Jan Gadomski⁶⁹), naturalnej śmierci (S. Boguszewski) czy września 1939 r. (np. O. Malinowski, J. Przybyszewski), czasami awansując aż do stanowiska dyrektora Departamentu Administracyjnego w Zarządzie Centralnym MSW (np. M. Godlewski). Rzecz charakterystyczna — zazwyczaj służyli oni w administracji na terenie b. Królestwa Kongresowego oraz na Kresach Wschodnich, dzięki czemu ich znajomość rosyjskiego prawa, obowiązującego tam jeszcze w czasie Polski niepodległej mogła zostać spożytkowana⁷⁰.

6. Samorządowcy

Bardzo interesującą grupę zawodową, z której rekrutowali się międzywojenni starostowie stanowili także samorządowcy. Nie jest ona mała, albowiem liczyła około 40 osób. Przy analizie tego środowiska należy zwrócić uwagę na kilka elementów.

Do grupy tej zakwalifikowano tylko te osoby, które z samorządem terytorialnym były związane zawodowo, a zatem piastowały stanowiska kierownicze (prezydent, burmistrz, wójt) lub urzędnicze (inspektor, instruktor, sekretarz) w samorządzie gminnym i powiatowym. Tym samym wykluczono z tego grona np. osoby wchodzące do wydziałów powiatowych, albowiem do organów tych powoływano zazwyczaj osoby znaczniejsze w środowiskach lokalnych, a zatem głównie reprezentujące ziemiaństwo.

Ścisłe relacje między administracją ogólną a samorządem terytorialnym były pochodną zażębiania się kompetencji, wykonywania nadzoru przez organa administracji ogólnej (starostę jako przewodniczącego wydziału powiatowego) nad samorządem gminnym, wreszcie konieczności współpracy w zakresie bezpieczeństwa publicznego, aprowizacji, spraw stowarzyszeniowych etc. Konsekwencją tego stanu rzeczy była względna łatwość wejścia b. samorządowca w rolę starosty i na odwrót. Warto również zwrócić uwagę, że stanowisko sekretarza w wydziale powiatowym bywało traktowane także jako jeden z elementów praktyki administracyjnej dla oficerów przenoszonych do administracji⁷¹.

Na zagadnienie przyjmowania b. samorządowców do administracji ogólnej należy patrzeć jako na sprzężenie zwrotne. Z jednej bowiem strony samorzą-

⁶⁹ J. Mierzwa, *Administracja ogólna (polityczna) I stopnia jako organizator wyborów parlamentarnych 1928 r. (na marginesie Dziennika Kazimierza Świątalskiego)*, „Dzieje Najnowsze” 2010, nr 4, s. 7 (dalej: J. Mierzwa, *Administracja ogólna...*).

⁷⁰ Wśród wymienionych wyjątkiem jest Stefan Boguszewski, który w 1928 r. został starostą w Czarnkowie, a w 1934 r. — w Mogilnie. Przeniesienie do województwa poznańskiego dokonało się jednak po dziewięciu latach służby na wymienionych terenach; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 849a, k. 60; „Dz. U. MSW” 1928, nr 7, poz. 41.

⁷¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 320, k. 83, 85–86.

dowcy obejmowali w sposób trwały zazwyczaj kierownicze stanowiska w administracji, z drugiej administracja „oddawała” b. starostów, którzy przechodzili do samorządu (również na stałe).

Ze względu na istnienie tego sprzężenia funkcjonował mechanizm czasowego przechodzenia z administracji do samorządu. Jako przykład można podać osobę Czesława Gajzlera, starostę w Łucku, powołanego w marcu 1924 r. na wiceprezydenta, a następnie prezydenta Włocławka, który w sierpniu 1926 r. powrócił do administracji, tym razem jako starosta rypiński⁷². Podobnie rzecz się miała z referendarzem i zastępcą starosty w Tarnowskich Górach Fryderykiem Antesem, który w maju 1934 r. objął stanowisko burmistrza (z wyboru) Tarnowskich Gór, po czym w lutym 1939 r. powrócił do administracji jako starosta rybnicki⁷³.

W procesie przechodzenia osób z doświadczeniem samorządowym do administracji można wskazać dwie drogi. Z jednej strony były to osoby, które wchodziły do administracji bezpośrednio po zakończeniu pracy na rzecz samorządu, z drugiej zaś osoby, w których przypadku między pracą w samorządzie i w administracji obecna była aktywność zawodowa w innej formie (np. działalność gospodarcza). Co ciekawe, w zdecydowanie większym stopniu bezpośrednie przenoszenie się z samorządu do administracji miało miejsce w przypadku osób będących funkcjonariuszami (np. sekretarzami) wydziałów powiatowych. Zaliczenie do grupy „samorządowców” także tych, którzy nie przyszli do administracji bezpośrednio z samorządu wydaje się usprawiedliwione ze względu na ich późniejszą praktykę. Zazwyczaj bowiem były to osoby „uspołecznione”, na stanowiskach starostów bardzo angażujące się właśnie w obowiązki społeczno-gospodarcze. Stąd też często w dorocznych opiniach kwalifikacyjnych charakteryzowano je jako odnoszące się z dużą dbałością do samorządowego wymiaru działalności administracji powiatowej, z nieco mniejszą skłonnością do zajmowania się stroną organizacyjną urzędu czy słabą wrażliwością na zagrożenia bezpieczeństwa publicznego. W konsekwencji zazwyczaj najbardziej odpowiednim miejscem dla nich było starostwo powiatowe, „samorządowcy” bowiem z zasady nie nadawali się do służby w administracji wojewódzkiej.

W zjawisku przenoszenia samorządowców do służby państwowej, zazwyczaj bezpośrednio na stanowiska starościńskie, można wyróżnić zasadniczo

⁷² Ibidem, sygn. 820, k. 21–22; *Rozwój samorządu m. Włocławka w Polsce odrodzonej*, praca zbiorowa pod red. S. Krzewskiego, Włocławek 1926, s. 11–12.

⁷³ AIPN Katowice, IPN Ka 03/457, t. 3, k. 130–131, Protokół przesłuchania świadka Małgorzaty Antes, Katowice 18 III 1950 r.; AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 468, s. 100–105, Pismo wojewody śląskiego do MSW, [Katowice] 28 III 1933 r.; M. Wroński, *Antes Fryderyk*, [w:] *Słownik biograficzny regionu tarnogórskiego*, t. I, pod red. M. Wrońskiego, Tarnowskie Góry 2004, s. 15–17.

dwa momenty — budowy oraz przebudowy administracji państwowej (periodyzacja ta dotyczy zarówno podgrupy kierowników, jak i funkcjonariuszy samorządowych), które niosą ze sobą element otwarcia na nowe jednostki. Okres budowy należy wiązać oczywiście z rodzeniem się państwowości polskiej, a za cezurę końcową tego procesu należy uznać lata 1921–1922⁷⁴. Większość przejść dokonała się jednak w latach 1918–1919, a zatem w czasie największego głodu wykwalifikowanych kadr. Ze ścisłym wytyczeniem ram chronologicznych drugiej fazy jest zdecydowanie większy problem. Za czyisto symboliczny jego początek należy uznać przewrót majowy 1926 r., z tym zastrzeżeniem, że proces „odświeżania” kadr administracji nie rozpoczął się natychmiast po przejęciu władzy przez piłsudczyków, a wciąganie samorządowców do administracji było systematycznie rozłożone w czasie na lata 1926–1933. Wydaje się, że zjawisko to w pewnej mierze odpowiada procesowi przekształcania administracji przez sanację, a wspomniany *casus* Antesa jest ewenementem — po 1933 r. przeniesienia ustały. Inna sprawa, że i ta grupa nie jest homogeniczna. Składają się bowiem na nią, zwłaszcza wśród przeniesień w latach 1926–1927, przypadki niepodległościowców z okresu I wojny światowej, działaczy PPS i POW — starosta powiatowy łódzki (b. prezydent Łodzi) Aleksy Rzewski⁷⁵, kierownik starostwa, a następnie starosta łaski Jan Wallas⁷⁶ (b. prezydent Piotrkowa Trybunalskiego), Stanisław Boryssowicz⁷⁷ (b. burmistrz Chodcza i Włocławka). Drugi rzut, datujący się na okres od 1929 r. to osoby, które przechodzą do administracji z samorządu, ale trudno oprzeć się wrażeniu, że dla nich samorząd był jedynie miejscem „przyuczenia do zawodu” starosty. Taki był przypadek kpt. Eugeniusza Olejniczakowskiego, w latach 1931–1932 burmistrza Augustowa, który po opuszczeniu samorządu przeszedł na stanowisko starosty szczuczyńskiego w Grajewie⁷⁸. O ile to można wyjaśnić dobrem służby — mamy tu do czynienia z oficerem Oddziału II SG (formalnie w rezerwie), a zatem trudno stwierdzić, czy cała operacja nie była

⁷⁴ W 1921 i 1922 r. mamy do czynienia z odpowiednio dwoma i jednym przypadkami przejścia z samorządu do administracji: w 1921 r. — Franciszek Foryś, były prezydent Radomia na p.o. starostę w Brześciu Litewskim oraz Bronisław Dietl, były prezydent Torunia na zastępcę starosty i następnie kierownika starostwa grodzkiego w Poznaniu, w 1922 r. — Józef Duda, były komisaryczny burmistrz Cieszyna na starostę powiatowego bielskiego. Por. CAW, odrzuc. 28 III 1933, npag.; R. Sudziński, *Dietl Bronisław*, [w:] *Toruński słownik biograficzny*, t. I, pod red. K. Mikulskiego, Toruń 1998, s. 81–82; AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 474, Listy starszeństwa służbowego urzędników i funkcjonariuszów woj. śląskiego według stanu z dnia 31 XII 1928 r., k. 7; T. Niżankowski, *Powiat bielski*, „EI” 1928, nr 5, s. 22.

⁷⁵ A. Pacholczykowa, *Rzewski Aleksy...*

⁷⁶ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 840, k. 18; *Powiat łaski*, „EI” 1928, nr 25, s. 63.

⁷⁷ M. Gruszczyńska, *op. cit.*, s. 29–30; *Powiat kielecki*, „EI” 1928, nr 26, s. 7.

⁷⁸ „Dz. U. MSW” 1932, nr 17, dz. IX; J. Szlaszyński, A. Makowski, *Augustów. Monografia historyczna*, Augustów 2007, s. 473.

inspirowana przez wywiad, zwłaszcza gdy weźmiemy pod uwagę, że augustowski i szczuczyński były powiatami granicznymi — o tyle pozostałe przypadki nasuwają więcej wątpliwości⁷⁹. Jak bowiem traktować Huberta Stempowskiego, burmistrza Włodzimierza Wołyńskiego i jednocześnie syna przyjaciela ówczesnego wojewody wołyńskiego Henryka Józewskiego, który w 1933 r. został mianowany starostą w tymże Włodzimierzu?⁸⁰ Czy nominacja Wacława Drojanowskiego, szwagra gen. Gustawa Orlicza-Dreszera, najpierw na burmistrza Kowla, a w kwietniu 1929 r. na starostę włodzimierskiego, była uzasadniona doświadczeniem zawodowym, czy raczej chodziło o wspomniane „przyuczenie do zawodu”?⁸¹ Biorąc pod uwagę ich późniejsze kariery w administracji trudno wspomniane przypadki przeniesienia z samorządu do administracji traktować jako korzystne dla aparatu państwowego.

Z geograficznego punktu widzenia mamy tu do czynienia z podobną prawidłowością jak w przypadku ziemiaństwa. Ponieważ przenoszenie się samorządowców do administracji wiązało się z pewnego rodzaju deficytem (w fazie pierwszej — wedle kryterium fachowości, w fazie drugiej — politycznego), zjawisko to występowało głównie tam, gdzie kadr brakowało. W odniesieniu do kierowników samorządu dotyczyło to głównie Kresów Wschodnich oraz b. Królestwa Polskiego. Przytoczone przypadki z województwa śląskiego i pomorskiego mają charakter incydentalny, a w województwach południowych zjawisko to w ogóle nie występuje. Zdecydowanie równomierniej natomiast rozłożone są jednostki samorządu terytorialnego, w których byli zatrudnieni funkcjonariusze samorządowi.

Trudno jest wyróżnić jeden model ścieżki awansu zawodowego tej grupy. Jak wspomniano, w zasadzie samorządowcy wchodzili do administracji bezpośrednio na stanowiska starostów albo też zajmowali je po krótkim okresie terminowania w charakterze urzędników referendarskich. Tym samym już na początku kariery urzędniczej osiągalni stanowisko kierownicze, na którym zazwyczaj już pozostawali. Jedynie czterech z nich awansowało na stanowisko wojewody (były prezydent Owruca Kazimierz Moszyński⁸² oraz były

⁷⁹ G. Łukomski, *Olejniczakowski Eugeniusz*, [w:] *Kawalerowie Virtuti Militari 1792–1945. Słownik biograficzny*, t. II, cz. 1, Koszalin 1991, s. 109.

⁸⁰ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 849a, k. 28. Nominacja ta wpisywała się w szerszy kontekst nadużyć finansowych administracji na Wołyniu dokonywanych za wiedzą H. Józewskiego. Szerzej por. też: J. Mierzwa, „*Wołyński układ korupcyjny*”....

⁸¹ J. Mierzwa, *Powiązania rodzinne polityków i urzędników jako element charakterystyki elit Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Elity polityczne i wojskowe II Rzeczypospolitej*, pod red. D. Fabisza i I. Wojewódzkiego, Zielona Góra 2011 [oddane do druku] (dalej: J. Mierzwa, *Powiązania rodzinne...*); M. Gałęzowski, *op. cit.*, s. 100.

⁸² CAW, odrzuc. 27 XI 1933, npag.; A. Dudek, *Moszyński Kazimierz*, [w:] *Kto był kim...*, s. 172.

instruktor rolny w wydziale powiatowym w Rypinie Zygmunt Jagodziński⁸³), wicewojewody (W. Drojanowski⁸⁴) lub naczelnika wydziału (były urzędnik wydziału powiatowego Roman Grochowski⁸⁵), co stanowi około 12% całości⁸⁶. Co się stało z pozostałymi? 53%, łącznie z wyżej wymienionymi, pozostało w służbie do wybuchu wojny albo przeniesienia na emeryturę (z pełną wysługą lat), przy czym dla podgrupy piastujących stanowiska kierownicze w samorządzie wskaźnik ten wynosi 32%, a dla funkcjonariuszy samorządowych aż 83%. 15% zwolnionych ze służby (także na własne życzenie) przeszło do sądownictwa, adwokatury, a zwłaszcza intratnego notariatu (w tym wymienieni Rzewski i Wallas).

7. Policjanci

Odrębną grupę zawodową, z której rekrutowali się międzywojenni starostowie stanowili byli policjanci. Co charakterystyczne, migracje między Policją Państwową a administracją ogólną (na stanowiskach starostów) miały charakter jednostronny — o ile stanowiska w administracji obejmowali b. policjanci, o tyle nie wystąpił przypadek przejścia b. starosty na jakiegokolwiek stanowisko w policji. Przy analizie tego procesu pominięto osoby, które przeszły do administracji ze stanowisk w dyrekcjach policji na terenie Galicji (Kraków, Lwów) oraz województwa śląskiego (Katowice, Królewska Huta, Bielsko). Wynika to z faktu, że z punktu widzenia zakresu kompetencji w odniesieniu do administracji na tych obszarach należałoby raczej wprowadzić rozróżnienie między dyrekcjami policji, jako odpowiadającymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny w rozumieniu odpowiedzialności spoczywającej na administracji

⁸³ A. Dudek, *Jagodziński Zygmunt*, [w:] *Kto był kim...*, s. 168; M. Gałęzowski, *Jagodziński Zygmunt*, „Niepodległość” 2006, t. LVI, s. 184–189.

⁸⁴ W jego przypadku wiązało się to także z piastowaniem w latach 1931–1936 funkcji prezydenta Lwowa. M. Gałęzowski, *op. cit.*, s. 94–95; G. Mazur, *Życie polityczne polskiego Lwowa 1918–1939*, Kraków 2007, s. 35–36 (G. Mazur, *Życie polityczne...*).

⁸⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 849a, k. 37.

⁸⁶ Formą awansu był także wybór jednego przedstawiciela omawianej grupy, Zygmunta Döllingera, na posła. Jest to też kolejny przykład „samorządowca” sukcesywnie pnącego się w hierarchii obozu władzy. W latach 1929–1931 był on komisarycznym burmistrzem Białej (krakowskiej), w latach 1932–1938 starostą tarnowskim oraz żywieckim, a wszedł ostatecznie do Sejmu V kadencji. Inna rzecz, że ambicje Döllingera nie uszły uwadze przełożonych: *Wyrobienie fachowe i doświadczenie praktyczne na ogół niewielkie. Urzędnik b. ambitny o większych aspiracjach, w pracy wykazuje dobre chęci. Ma aspiracje na polityka*. AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 7, t. II, k. 1865; Łoza, t. I, s. 146–147; ibidem, t. II, Warszawa 1939, s. 59; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 849, k. 6; ibidem, sygn. 849a, k. 56; ibidem, sygn. 817, k. 136–137; A. Sucheitz, „*Non omnis moriar...*” *Polacy na londyńskim cmentarzu Brompton*, Warszawa 1992, s. 38.

ogólnej, a właściwą policją wykonawczą, odpowiadającą za działania przynależne Policji Państwowej⁸⁷.

Utrzymanie nomenklatury z czasów zaborczych wprowadzało chaos pojęciowy, uporządkowany dopiero w 1928 r. w Galicji i w 1939 r. w województwie śląskim⁸⁸. Brak barier między galicyjskimi dyrekcjami policji a aparatem administracji ogólnej potwierdza przebieg służby Jana Krykiewicza. Od 1911 r. był on pracownikiem galicyjskiej administracji politycznej, awansując kolejno w strukturze Dyrekcji Policji we Lwowie aż do stanowiska starszego komisarza. W marcu 1923 r. przeszedł na stanowisko referendarza w Lwowskim Urzędzie Wojewódzkim, skąd w maju tegoż roku przeniesiono go do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, aby przeprowadził tam reorganizację policji (zwłaszcza działu politycznego). Po realizacji tego zadania został na własną prośbę w lipcu 1924 r. przeniesiony na stanowisko referendarza do Dyrekcji Policji we Lwowie⁸⁹. Trudno tu zatem mówić o jakiegokolwiek zmianie służby — dyrekcje policji należy traktować jako organy administracji ogólnej (politycznej) na terenie wymienionych zaborów.

Źródło migracji policjantów do administracji ogólnej można upatrywać w kilku przesłankach. Związki między Policją Państwową a administracją ogólną I instancji były od samego początku niepodległej Polski bardzo ścisłe, co wynikało z zazębiających się kompetencji. Starosta powiatowy był odpowiedzialny za zapewnienie na podległym sobie terenie bezpieczeństwa publicznego w szerokim tego słowa znaczeniu (w grę wchodziła nie tylko przestępczość pospolita, ale także działalność antypaństwowa), natomiast policja była narzędziem pozwalającym staroście ów cel osiągnąć⁹⁰. Aparat policyjny był również wykorzystywany przez starostów do pozyskiwania informacji niezbędnych z jednej strony do uzyskania właściwej orientacji o sytuacji w powiecie, a z drugiej koniecznych przy sporządzeniu sprawozdań sytuacyjnych (zagadnienia te zostały szerzej omówione w rozdziale VII).

Podobnie funkcjonariusze defensywy politycznej, mający przede wszystkim zwalczać przestępczość polityczną, działali pod kontrolą władz administra-

⁸⁷ A. Misiuk, *Instytucje policyjne w Polsce: zarys dziejów od X wieku do współczesności*, Szczytno 2006, s. 74–75 (dalej: A. Misiuk, *Instytucje policyjne...*).

⁸⁸ Rozporządzenie RM z dn. 19 III 1928 r. w sprawie powiatów miejskich, („Dz. U. RP” 1928, nr 45, poz. 426); ustawa z 17 III 1939 r. o organizacji i zakresie działania powiatowych władz administracji ogólnej w województwie śląskim, („Dz. Ustaw Śląskich” 1939, nr 8, poz. 19).

⁸⁹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 826, k. 48; AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 878, k. 553–555; *Powiat krotoszyński*, „EI” 1929, nr 1–2, s. 34.

⁹⁰ W pierwszym okresie budowy aparatu bezpieczeństwa, w warunkach funkcjonowania kilku formacji, w podobny sposób określono relacje między Policją Komunalną a komisarzem ludowym (starostą). AP Kielce, Komisarz Ludowy w Radomiu, sygn. 2, s. 239, Odpis. Okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Nr I.II.30, Warszawa 14 I 1919 r.

cyjnych⁹¹. Gdy w 1926 r. doszło do likwidacji Policji Politycznej, jej zadania związane z wykrywaniem i zwalczaniem przestępczości politycznej przeszły na służbę śledczą, natomiast dział informacyjny przekazano m.in. starostom. W konsekwencji część funkcjonariuszy defensywy została przyjęta na etaty MSW i zatrudniona w urzędach wojewódzkich oraz starostwach, po czym drogą awansu dochodziła także do stanowisk starościńskich.

Na tle całego zbioru starostów grupa ta nie była może zbyt liczna — szacuje się ją na co najmniej 21 osób, niemniej ich obecność w administracji ogólnej była zjawiskiem nader trwałym⁹². 75% z nich służyło w administracji państwowej do września 1939 r., a w przypadku przedwcześnie opuszczających służbę państwową dwóch uczyniło to w związku z prowadzonymi przeciwko nim postępowaniami dyscyplinarnymi⁹³.

Z chronologicznego punktu widzenia proporcje przejść b. policjantów do administracji przed majem 1926 r. i po nim rozkładają się dokładnie po połowie. Trudno wskazać, by likwidacja policji politycznej (1926–1927) wywołała bardziej intensywny dopływ. Wręcz przeciwnie — można stwierdzić, że mamy do czynienia ze zjawiskiem bardzo systematycznym, przekładającym się zazwyczaj na 2 przeniesienia rocznie. Charakterystyczne jest natomiast, że do ostatnich przeniesień dochodzi w roku 1930 r. Niektóre z nich, zwłaszcza te przed przewrotem majowym, można wiązać z dokonywanymi redukcjami etatów wyższych funkcjonariuszy PP — kontynuacja pracy zawodowej w administracji ogólnej ze względów merytorycznych wydawała się naturalna⁹⁴.

Mniej równomiernie przedstawiają się inne rodzaje przeniesień. 20% całości grupy to osoby opuszczające KG PP, 50% — wywodzące się z komend wojewódzkich lub komend powiatowych w miastach wojewódzkich, wreszcie 30% to policjanci z komend powiatowych w miastach innych niż wojewódzkie. Podstawę charakterystyki geograficznej mogą zatem stanowić dwie ostatnie grupy. W tym przypadku rozkład w poszczególnych grupach województw jest dosyć podobny: po cztery przypadki na terenie b. Królestwa Polskiego (przy czym aż trzy to woj. kieleckie) i ziem wcielonych do Rosji oraz po trzy

⁹¹ Szerzej na temat zadań defensywy, przekształceń organizacyjnych, form służby por. R. Litwiński, *Korpus Policji...*, s. 308–313.

⁹² Zjawisko to występowało również w odniesieniu do niższych funkcjonariuszy PP; *Ibidem*, s. 298.

⁹³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 544, k. 1, Pismo p.o. wojewody lubelskiego do MSW w sprawie b. starosta St. Staniewicz — wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, Lublin 17 XI 1937 r.; AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 3673, s. 20, Pismo wojewody kieleckiego do Anatola Pawłowicza, kierownika starostwa w Kielcach, Kielce 25 IV 1925 r. [powinno być 1923].

⁹⁴ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1640, k. 10, Pismo komendanta powiatowego PP w Borszczowie do województwa w Lublinie, Borszczów 2 X 1922 r.

przypadki w województwach południowych i zachodnich. Należy podkreślić, że przeniesienie z policji do administracji ogólnej wiązało się zazwyczaj z pozostawieniem w służbie albo w tym samym mieście, albo na terenie tego samego województwa.

Przejęcie ze służby policyjnej do struktur administracyjnych zdecydowanie należy traktować jako formę wyróżnienia czy awansu, wiązało się ono bowiem z odejściem ze służby operacyjnej na poziom zwierzchnictwa. Awans ten miał przede wszystkim charakter prestiżowy, przejawiający się w możliwości (a zapewne w niektórych przypadkach i pewności) piastowania stanowiska starosty czy naczelnika wydziału, ale wiązał się także z poprawą sytuacji materialnej. Zestawienie zarobków funkcjonariuszy policji z poborami starostów nie pozostawia tu złudzeń⁹⁵. W grupie policjantów przeniesionych do administracji znajdziemy 3 podinspektorów, 8 nadkomisarzy, 2 komisarzy oraz 2 podkomisarzy. Uwzględniając dużą rozpiętość podstawy wynagrodzenia (270–500 zł) oraz fakt, że 75% analizowanej grupy nie miało prawa do żadnego dodatku lokalnego, należy stwierdzić, że o ile osoby takie jak podinspektor Juliusz Suski, naczelnik wydziału II KG PP, mogły nawet nieco stracić na przeniesieniu do ZC MSW (stanowisko starościńskie objął dopiero w październiku 1932 r.), o tyle większość badanej grupy miała szansę nieco podnieść swoje dochody.

Oczywiście fakt bycia policjantem nie oznaczał, że dana osoba nadawała się na starostę czy nawet na urzędnika referendarskiego w starostwie. Dowodem może być ocena przeprowadzona w 1937 r. podczas lustracji w jednym ze starostw województwa krakowskiego. Prowadzący inspekcję stwierdzał *za słabą jakościowo obsadę referatu bezp[iecieństwa] publ[icznego], bo referent Romanik jest wprawdzie specjalistą poniekąd od wywiadu, jako b. funkcjonariusz Wydziału Śledczego PP i zna powiat, lecz nie panuje nad całością agend ważnego referatu bezpieczeństwa publ[icznego] oraz stoi na poziomie umysłowym przodownika PP a nie urzędnika referendarskiego. Jego pomocnik Lewiński inteligencją nie grzeszy i dopuszczenie go do samodzielnego referowania uważam za wielkie nieporozumienie* ⁹⁶. Stąd też, analizując strukturę stopni służbowych osób przechodzących z policji do administracji ogólnej można dostrzec, że wyraźną granicą jest stopień podkomisarza, ze wskazaniem jednak na podinspektorów lub nadkomisarzy.

⁹⁵ Podstawą ustaleń dla Korpusu Policji jest zestawienie dokonane przez R. Litwińskiego; R. Litwiński, *Korpus Policji...*, s. 396.

⁹⁶ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 783, Charakterystyka i stan organizacyjny starostwa powiatowego chrzanowskiego, oparte na wynikach lustracji starostwa, przeprowadzonej w dniach 7–11 i 13–14 października 1937 r. przez wojewódzkiego inspektora starostw.

Proces przechodzenia z policji do administracji, w tym również na stanowiska starościńskie, objął także znaczące lub bardzo charakterystyczne postacie z korpusu PP. Na plan pierwszy wysuwa się Władysław Henszel, przed 1918 r. działacz socjalistyczny, a w latach 1919–1922 kolejno komendant Policji Komunalnej, Milicji Ludowej, wreszcie komendant główny PP. Po czteroletnim urlopie, w kwietniu 1926 r. powrócił on do czynnej służby i piastował kolejno stanowiska starosty w Stołpcach, Słonimiu, Wejherowie, Niskiem oraz Wilejce⁹⁷. Do administracji, kończąc swoją karierę w Polsce niepodległej na stanowisku starosty powiatowego w Bydgoszczy, przeszedł również podinspektor Julian Suski. W strukturach policyjnych podjął on pracę w styczniu 1919 r. obejmując stanowisko referenta KG Milicji Ludowej, a następnie kierował Wydziałem Gospodarczym w KG PP. W lipcu 1923 r. został urzędnikiem w Zarządzie Centralnym MSW i pozostawał tam do października 1932 r., kiedy to objął stanowisko starosty powiatowego w Gnieźnie⁹⁸.

Mniej znane są przypadki Saturnina Mrávincicsa oraz Jakuba Sarneckiego. Pierwszy rozpoczynał swoją karierę jako urzędnik galicyjski, po czym 1 stycznia 1920 r. przeniósł się do Poznańskiego, gdzie podjął pracę jako decernat województwa, w 1920 r. był komendantem w Komendzie Zachodniej PP i jednocześnie zastępcą komendanta PP w b. Dzielnicy Pruskiej. W latach 1920–1921 był komendantem PP dla b. Dzielnicy Pruskiej, a następnie starostą grodzkim w Poznaniu. W latach 1922–1925 był inspektorem starostw i jednocześnie p.o. naczelnikiem Wydziału Administracyjnego Urzędu Wojewódzkiego Poznańskiego, po czym przeszedł do sądownictwa administracyjnego, obejmując w lipcu 1926 r. stanowisko prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu⁹⁹. Z kolei Jakub Sarnecki przed I wojną światową był czynnym członkiem ruchu strzeleckiego. W maju 1915 r. wstąpił do LP, w których służył do kryzysu przysięgowego. Po zwolnieniu z obozu w Szczypiornie organizo-

⁹⁷ A. Misiuk, *Władysław Henszel*, [w:] *Komendanci Główni Polskiej Policji (1918–2009)*, pod red. P. Majera, Szczepiń 2009, s. 45–48 — tu życiorys tylko do chwili dymisji ze stanowiska komendanta głównego PP; R. Litwiński, *Korpus Policji...*, s. 38–39; CAW, ap 56, npag.; ibidem, odrzuc. 30 V 1938, npag.; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 849a, k. 20, 66; ibidem, sygn. 821, k. 93–95.

⁹⁸ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 849a, k. 19; ibidem, sygn. 850/I, k. 29; ibidem, sygn. 223–224; CAW, MN 25 I 1933; *Chyrowiaczy. Słownik biograficzny wychowanków Zakładu Naukowo-Wychowawczego oo. Jezuitów w Chyrowie 1886–1939*, oprac. L. Grzebień i in. Kraków 2000, s. 542–543; S. Błazejewski, *Suski Julian*, [w:] *Bydgoski słownik biograficzny*, t. I, praca zbiorowa pod red. J. Kutty, Bydgoszcz 1998, s. 101–103; A. Raniszewski, *Hebda-Suski Julian*, [w:] *Ziemianie polscy XX wieku. Słownik biograficzny*, t. VI, pod red. J. Leskiewiczowej, Warszawa 2002, s. 176–177; M. Ryńca, *Suski Julian*, [w:] PSB, t. XLVI, Warszawa–Kraków 2009, s. 58–61.

⁹⁹ R. Litwiński, *Korpus Policji...*, s. 538; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 830, k. 200; CAW, ap 6184; ibidem, ap 9425; S. Piątkowski, *op. cit.*, s. 60–61; W. Maisel, *op. cit.*, s. 233.

wał w Rawie Mazowieckiej POW. Do struktur bezpieczeństwa wstąpił jeszcze w grudniu 1918 r., gdy objął stanowisko komendanta milicji na powiat rawski, a następnie komendanta PP na tenże powiat. W związku z krytyczną sytuacją na froncie polsko-bolszewickim znalazł się w składzie policyjnego szwadronu konnego, na czele którego (w ramach Dywizjonu Huzarów Śmierci) brał udział w walkach¹⁰⁰. Po demobilizacji był komendantem PP na powiat warszawski, a w październiku 1926 r. przeszedł do resortu na stanowisko kierownika starostwa powiatowego w Kobryniu¹⁰¹.

8. Wymiar sprawiedliwości

Większą, bo liczącą nie mniej niż 26 osób, grupę niż policjanci stanowili funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z jego międzywojenną strukturą zaliczono do niego nie tylko sędziów, ale także prokuratorów¹⁰². Ponadto uwzględniono osoby, które piastowały godność sędziego nie tylko bezpośrednio przed przejściem do administracji, ale także jeżeli praktykowały w innym zawodzie (zazwyczaj w adwokaturze). Z drugiej strony w zestawieniu tym nie ujmowano funkcjonariuszy sądownictwa specjalnego, tzn. głównie wojskowego. Z wymienionej grupy 9 osób przed wstąpieniem do administracji pracowało na stanowiskach podprokuratorów (wiceprokuratorów), natomiast 21 jako sędziowie (wynik nie sumuje się, albowiem cztery osoby w trakcie kariery zawodowej poprzedzającej przejście do resortu piastowały oba stanowiska).

Analizując przyczyny wejścia przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości do aparatu państwowego można wyróżnić dwie zasadnicze fazy. Pierwsza fala przeniesień odbyła się w latach 1918–1921. Motywacją dla tej grupy, stanowiącej 46% przedstawicieli omawianego środowiska, było zazwyczaj, podobnie jak u ziemianstwa, odzyskanie przez Polskę niepodległości. Brak kadr przygotowanych do obsadzenia administracji powodował przechodzenie do niej osób legitymujących się wykształceniem prawniczym. Z geograficznego punktu widzenia proces ten dotyczy w zdecydowanej większości przypadków b. zaboru rosyjskiego, natomiast na znacznie mniejszą skalę województw zachodnich

¹⁰⁰ Sarnecki był trzecim, obok wymienionych przez R. Litwińskiego, dwóch (por. Andrzej Jezierski, ppor. Stefan Rozumowski) oficerów w tym szwadronie. R. Litwiński, *Korpus Policji...*, s. 361; „Świat” 25 IX 1920 r., nr 39, s. 9.

¹⁰¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 849a, k. 52; ibidem, sygn. 835, k. 20; CAW, ap 17896+ap 26236+ap 26064; ibidem, KN 2 VIII 1931; *Spis urzędników i funkcjonariuszy niższych województwa poleskiego z etatu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych według stanu w dniu 31 grudnia 1929 r.*, Brześć nad Bugiem [1930], s. 7; H. Bagiński, *op. cit.*, s. 607.

¹⁰² J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1996, s. 550; K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Warszawa 2005, s. 243.

(gdzie generalnie odczuwalny był brak osób o wykształceniu prawniczym) oraz południowych (gdzie zjawisko braku kadr nie występowało). Drugą grupę, ilościowo podobną do pierwszej, stanowiły osoby, których obecność możemy wyjaśnić procesem przebudowy aparatu administracyjnego dokonywanym przez obóz piłsudczykowski. O ile bowiem w grupie pierwszej mamy do czynienia tylko z jednym podprokuratorem, o tyle w przypadku drugiej 75% to sędziowie, a aż 58% — podprokuratorzy (wiceprokuratorzy). W zdecydowanej większości były to osoby prowadzące sprawy polityczne, zwalczające ruch komunistyczny¹⁰³. Co charakterystyczne, generalnie utrzymały się proporcje w geograficznym rozkładzie tego zjawiska, z niewielką korektą osłabiającą b. zabór rosyjski na rzecz Galicji.

Zdecydowanie niżej niż w przypadku b. policjantów kształtuje się w omawianej grupie wskaźnik „lojalności wobec służby”. Aż 65% spośród wymienionych odeszło ze służby, zazwyczaj na własne żądanie, w sporej mierze przechodząc do innych profesji prawniczych, takich jak adwokatura, notariat, sądownictwo, a także do innych działów administracji (np. rolnictwo i reformy rolne). Co ciekawe, zjawisko to dotyczy także tych, którzy przeszli do administracji „po maju”, co może rodzić podejrzenie, że praca w administracji państwowej była przez niektórych b. prokuratorów czy sędziów traktowana tylko jako szczebel w karierze zawodowej.

9. Wojskowi, leguny i „dwójkarze”

Problem obecności wojskowych w administracji państwowej, zwłaszcza po 1926 r., w przeciwieństwie do wyżej omówionych środowisk zawodowych i społecznych, był już przedmiotem licznych wspomnień i opracowań¹⁰⁴. Nieco inaczej sprawa przedstawia się w odniesieniu do dwóch pozostałych grup. Brakuje analiz, które omawiane zjawisko traktowałyby z poziomu liczb, a nie

¹⁰³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 283, s. 1–3, Pismo Nicefora Sowy, podprokuratora w Gnieźnie do ministra spraw wewnętrznych, Gniezno 14 X 1928 r.; J. Mierzwa, *Ignacy Barski — adwokat, działacz niepodległościowy, starosta*, [w:] *Z dziejów walk o niepodległość*, t. I, pod red. M. Gałęzowskiego, W. Grabowskiego et al., Warszawa 2011, s. 140–141.

¹⁰⁴ B. Hulewicz, *Wspomnienia ze służby w Biurze Personalnym MSWojsk. w latach 1929–1933*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1981, nr 2, s. 187–203; P. Stawecki, *Następcy Komendanta. Wojsko a polityka wewnętrzna Drugiej Rzeczypospolitej w latach 1935–1939*, Warszawa 1969, s. 110–118; R. Rybka, K. Stepan, *Awanse oficerskie w Wojsku Polskim 1935–1939*, Kraków 2003, s. V–XXV; R. Łuczak, *Z badań nad polityką personalną Ministerstwa Spraw Wojskowych w latach 1926–1935*, „Studia i Materiały do Historii Wojskowości” 1994, t. XXXVI, s. 217–244; J. Mierzwa, *Administracja ogólna...*, s. 3–14. Omawiana problematyka szczególnie dla okresu po przewrocie majowym por. idem, *Militaryzacja administracji. Przyczyny i mechanizmy przechodzenia oficerów do administracji ogólnej w Polsce pomajowej*, „Prace Komisji Historii Wojen i Wojskowości PAU” 2012, t. VIII, s. 27–42 (dalej: J. Mierzwa, *Militaryzacja administracji...*).

ograniczały się tylko do powielania stereotypów o dokonanej po przewrocie majowym inwazji byłych legionistów i „dwójkarzy” na aparat administracyjny MSW. Nie roszcząc sobie pretensji do wyczerpania tego złożonego zagadnienia, postaramy się wskazać na części składowe omawianego zjawiska, a ustalenia te podeprzeć pewnymi danymi liczbowymi¹⁰⁵.

Wydaje się, że fundamentalnym założeniem, które należałoby na wstępie przyjąć, jest wyróżnienie momentu wejścia poszczególnych osób do administracji. Zastrzeżenie to jest istotne dlatego, że społeczeństwo, z którym mamy do czynienia w okresie międzywojennym, to społeczeństwo „postwojenne”. W latach 1914–1921 przez armie najpierw państw zaborczych, a następnie WP przewinęło się kilka milionów Polaków, a zatem w tych warunkach stopniem oficerskim legitymowała się zdecydowanie większa grupa osób, niż by to miało miejsce w przypadku państwa nieprowadzącego wojny od 20–30 lat, a ponadto byli to oficerowie stanu wojny, zmobilizowani, posiadający wykształcenie lub/i doświadczenie pozwalające im na normalną egzystencję w stanie pokojowym.

Pamiętać także należy o rzeczy trywialnej, ale wartej wspomnienia, że „wojskowi” to nie tylko oficerowie, ale także szeregowcy czy podoficerowie. Problem ten w minimalnym stopniu dotyczył osób wchodzących do administracji po przewrocie majowym, ale był istotny w odniesieniu do tych, którzy podjęli pracę urzędniczą bezpośrednio po zakończeniu I wojny światowej (zjawisko to dotyczyło zwłaszcza b. legionistów i peowiaków).

Należy ponadto pamiętać o istniejącym w okresie II Rzeczypospolitej obowiązku służby wojskowej. Powodował on, że w latach 1937–1939 na stanowiskach starostów pojawiły się osoby, które pozbawione były doświadczenia bezpośredniego udziału w wojnie, natomiast miały stopnie oficerów rezerwy (a zatem liczony bez zastrzeżeń odsetek oficerów w administracji niekoniecznie musiał maleć). Grupa ta nie była brana pod uwagę w poniższych analizach, ale i o niej należy pamiętać. Ilościowym potwierdzeniem powyższych ustaleń niech będą dane z tab. nr 6. Co te dane nam mówią? Tylko to, że rósł na

¹⁰⁵ W ramach postulatów badawczych warto by było prześledzić problem dokonującej się po 1926 r. militaryzacji innych resortów, przede wszystkim MSZ. Przy sporządzaniu wszystkich analiz ilościowych w tym podrozdziale zastosowano następujące ograniczenia: a) interesowała nas wyłącznie służba w czasie I wojny światowej; b) w odniesieniu do służących w armii austriackiej nie zaliczono do tej grupy formalnie zmobilizowanych, a faktycznie służących w administracji cywilnej okupacyjnej w KP; c) jako daty odejścia ze służby nie liczono ewentualnej demobilizacji po odejściu ze służby ochotniczej w 1920 r.; d) jeżeli dany starosta służył jednocześnie w armii rosyjskiej oraz LP, liczono jedynie tę drugą służbę (w naszej ocenie czynnik w większym stopniu decydujący o pracy w administracji), natomiast w przypadku zbiegu z POW liczono obie; e) POW nie jest traktowana jako służba wojskowa (w jej przypadku kwestia momentu przejścia do administracji nie decyduje).

stanowiskach starościńskich odsetek osób, które w czasie I wojny światowej służyły w armiach zaborczych i Legionach¹⁰⁶.

Tab. nr 6. Militaryzacja administracji — odsetek b. wojskowych na stanowiskach starostów w II Rzeczypospolitej.

Rok	Liczba powiatów	Liczba b. wojskowych	Odsetek byłych wojskowych na stanowiskach starostów
1925	266	62	23,3%
1929	272	123	45,2%
1935	257	158	61,5%

Opracowanie własne. Por. uwagi do tab. nr 5.

Wydawało się również, że pewnym kryterium, którym moglibyśmy się posłużyć będzie relacja między momentem odejścia ze służby wojskowej a przyjściem do administracji (stąd eliminacja czynnika służby ochotniczej w 1920 r., bo to tylko zaciemniałoby obraz). Okazuje się jednak, że i ten element sam z siebie nic nie wyjaśnia.

Tab. nr 7. Militaryzacja administracji — okoliczności przyjścia do służby w administracji MSW.

Rok	Moment przyjścia do administracji			
	Nie bezpośrednio z wojska	Bepośrednio z wojska	w tym:	
			przed 1926 r.	od 1926 r.
1925	34	28	28	nie dotyczy
1929	68	55	35	20
1935	83	75	26	49

Opracowanie własne

Z powyższych danych wynika, że spośród starostów służących w czasie I wojny światowej w wojsku nieustanną przewagę mieli ci, którzy nie przeszli bezpośrednio z wojska do administracji, ale najpierw kończyli studia czy podjęli pracę w innym miejscu i dopiero po pewnym czasie się w niej znaleźli. Dla okresu przed 1926 r. można przytoczyć sporo przykładów wstępowania do administracji bezpośrednio po opuszczeniu służby czynnej (w związku z demobilizacją), a w latach po przewrocie majowym pojawia się sporo starostów, którzy przed wstąpieniem do służby administracyjnej pracowali albo w przedsiębiorstwach prywatnych, albo np. jako nauczyciele. Zwracano tu już uwagę na ten problem w kontekście przekształceń personalnych w MSW

¹⁰⁶ Inne formacje w zasadzie nie występują — autor doliczył się dla 1929 i 1935 r. tylko jednego służącego w Armii Błękitnej.

w latach 1926–1932 — około 23% ludzi nowych, którzy pojawili się w administracji w tym okresie, to byli dawni policjanci, legionieści, działacze niepodległościowi, którzy w społecznym odbiorze uważani byli za przenoszonych do niej wojskowych¹⁰⁷.

Różnice występujące w wielkościach między kolumną 2 i 3 należy rozumieć tak: w 1929 r. właśnie jako efekt owej opinii, natomiast pewien spadek różnicy w 1935 r. jako nacisk na przenoszenie oficerów bezpośrednio do administracji ze względów finansowych.

W kontekście politycznego wydzwisku wprowadzania wojskowych do administracji za symboliczną cezurę słusznie uznaje się przewrót majowy, przy czym należy pamiętać, że zjawisko to występowało i wcześniej. Czym w takim razie różniła się owa militaryzacja pomajowa od swojej przedmajowej odpowiedniczki?

Fundamentalna różnica będzie dotyczyła problemu skali. Militaryzacja w piłsudczykowski wydaniu oznaczała wtłoczenie do administracji MSW w krótkim czasie sporej liczby oficerów. Przed majem proces ten miał charakter bardziej naturalny.

Na fakt, że nie było to zjawisko całkiem nowe, wskazuje również istnienie przed przewrotem prawnych instrumentów umożliwiających wprowadzanie wojskowych do administracji. Prawo pierwszeństwa przy przyjmowaniu wysłużonych oficerów oraz podoficerów wynikało z ustawy z 23 III 1922 r., jak i ustawy z 18 VII 1924 r. o podstawowych obowiązkach i prawach szeregowych WP. W całym okresie dwudziestolecia międzywojennego przedstawiciele tego środowiska byli niechętnie widziani przez „cywilnych” urzędników. Jedną z różnic będzie zatem kwestia woli politycznej, przekładającej się także na zastosowanie w praktyce martwych dotychczas przepisów. Dodajmy, że z podobną konsekwencją odnoszono się do kawalerów VM, mających również ustawowe preferencje przy zatrudnianiu na stanowiskach w administracji państwowej i samorządowej¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Przytaczany tekst odnosi się generalnie do MSW (łącznie z urzędami wojewódzkimi i zarządem centralnym), ale nie ma tu personalnych różnic między poszczególnymi instancjami. J. Mierzwa, *Militaryzacja administracji...*, s. 33. Inna sprawa, że z zewnątrz wyglądało to trochę tak, jakby po przewrocie majowym kierownictwo MSW zwróciło się z apelem: „Hej chłopaki, chodźcie! Jest trochę starostw do obsadzenia!”, o czym w następnym podrozdziale.

¹⁰⁸ „Dz. U. RP” 1924, nr 72, poz. 698; „Dz. U. RP” 1926, nr 115, poz. 666; Okólnik MSW nr 5 z dn. 12 I 1932 r. w sprawie nadawania wakujących stanowisk cywilnych państwowych i samorządowych wysłużonym podoficerom zawodowym, („Dz. U. MSW” 1932, nr 2, poz. 5); Ogłoszenie Urzędu Wojewódzkiego Wołyńskiego z dn. 9 VI 1933 r. w sprawie pierwszeństwa w zapośredniczaniu do pracy kawalerów orderu wojennego „Virtuti Militari”, („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1933, nr 13, poz. 119).

Polityka piłsudczykowska wiązała się również z zerwaniem z dotychczasowymi zasadami awansu w polityce personalnej MSW. Oficerowie przeniesieni do administracji po maju, niezależnie od posiadanych cywilnych kwalifikacji, trafiali w zasadzie od razu na stanowiska kierownicze. Oficerowie zdemobilizowani przed 1926 r. przechodzili generalnie normalną drogę kariery zawodowej. Co więcej, przewrót majowy dla wielu z nich niewiele zmienił¹⁰⁹. Nawet w odniesieniu do byłych legionistów, którzy znaleźli się w administracji w latach 1918–1925, przewrót nie oznaczał rewolucji. Oni dalej szli swoją ścieżką awansu, dochodząc do stopnia starszycyńskiego np. w połowie lat 30.¹¹⁰ Niektórzy byli legionieści nie potrzebowali wsparcia MSW do tego, by objąć stanowisko starszycyńskie. Analizując kariery innych, można dojść do wniosku, że niektórzy z nich objęliby je także pod rządami innego systemu niż sanacyjny. Czasami możemy się tylko domyślać, że fakt służby legionowej referendarza w starostwie ułatwił wojewodzie lub ministrowi podjęcie decyzji o wykorzystaniu go jako starosty. Wreszcie byli i tacy legionieści, którzy odeszli ze stanowiska starosty i w ogóle z administracji jeszcze przed przewrotem majowym.

Zupełnie inaczej w poszczególnych okresach rozkładał się rodzaj formacji, z których pochodzili byli wojskowi i działacze niepodległościowi. Obrazuje to tab. nr 8.

Tab. nr 8. Starostowie według kryterium służby w czasie I wojny światowej.

Rok	Formacja				
	LP	POW ¹	w. austriackie	w. rosyjskie	w. niemieckie
1925	7	13	22	19	15
1929	34	28	39	35	13
1935	58	32	44	38	8

¹ — por. przypis 105, lit. d) i e)

Opracowanie własne

Przewaga reprezentantów środowiska peowiacko-legionowego była ewidentna, ale jednocześnie coraz wyraźniejsza była także, choć na mniejszą skalę, obecność byłych wojskowych wywodzących się z armii rosyjskiej i austriackiej. Nie jest przypadkiem, że to właśnie po maju stanowiska starszycyńskie objęło m.in. pięciu „kadrowiaków”¹¹¹. Z drugiej strony aż nadto widoczny jest niski odsetek byłych wojskowych z armii niemieckiej — wskaźniki byłyby tu jeszcze niższe, gdyby uwzględniono tylko stopnie oficerskie.

¹⁰⁹ Np. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 841, k. 78–80. Por. też niżej omawiany przypadek S. Tymińskiego.

¹¹⁰ Np. ibidem, sygn. 838, k. 51–53; CAW, KN 2 VIII 1931, npag.

¹¹¹ J.M. Majchrowski, *Pierwsza Kompania...*, s. 25.

Wydaje się, że oba okresy będą różniły również rodzaje broni, z których pochodzili starostowie. Nabór przedmajowy charakteryzował się większą ostrożnością w doborze zdemobilizowanych oficerów. Sporą bowiem ich część, która zresztą w znacznej mierze pozostała w resorcie po przewrocie, stanowili oficerowie korpusów sądowego, kontrolerów, intendenty czy administracji¹¹². Nawet jeżeli nie nabyli w wojsku doświadczenia, które mogło być przydatne w administracji, i byli po prostu oficerami piechoty, to posiadali chociaż ukończone studia prawnicze¹¹³. Piłsudczycy nie mogli sobie pozwolić na takie wyrafinowanie. W efekcie, wbrew deklaracjom marszałka Piłsudskiego, który zapowiadał cięcia w wojsku dotyczące przede wszystkim przerośniętych struktur administracyjnych, oficerowie administracyjni oraz intendenty to jedynie 10% przeniesionych do MSW w latach 1926–1932. Najlicniejszą grupę stanowili po prostu oficerowie korpusu piechoty¹¹⁴.

W gronie oficerów przenoszonych po maju do administracji widoczne są pewne większe zbiorowości¹¹⁵. Można zatem mówić o przenoszeniu oficerów-inwalidów, którzy ze względu na odniesione kontuzje nie nadawali się do służby w armii, ale na stanowiskach cywilnych mogli się sprawdzić. Warto jednak przy tej okazji zauważyć, że nie jest to problem tylko kapitanów czy majorów bez nóg, rąk, palców, ale także fatalnego stanu zdrowia przejawiającego się w permanentnych kuracjach w trakcie służby wojskowej. Rzecz jasna trudno było się spodziewać poprawy zdrowia w warunkach służby w administracji państwowej, a słabe zdrowie wpływało również na niższą wydajność pracy w cywilu¹¹⁶.

Wśród pomajowych starostów była również niemała grupa złożona z dawnych oficerów KOP. Choć nie można wskazać jednej wyróżniającej przesłanki, to zaliczone do niej osoby były niewątpliwie, ze względu na specyfikę służby, wyczulone na kwestie bezpieczeństwa publicznego, przyzwyczajone do pracy w warunkach kresowych (kontekst narodowościowy) i miały doświadczenie w bliskiej współpracy z administracją ogólną I instancji. Poza tym wyróżniały się one wykraczającym poza obowiązki służbowe zaangażowaniem w pra-

¹¹² O Stefanie Wendorffie szef Korpusu Kontrolerów już przed majem 1926 r. wypowiadał się w ten sposób: *Ze względu na swe osobiste zalety — głębokie poczucie obowiązku, nadaje się po uzupełnieniu wiadomości administracyjnych na stanowiska w wyższej administracji lub kontroli wojskowej*. Roczne uzupełnienie listy kwalifikacyjnej za rok 1924, Warszawa 15 III 1925 r. Por. też CAW, sygn. I.481.B.1746; ibidem, ap 2956; ibidem, ap 522+ap 11642+ap 12621.

¹¹³ Np. CAW, ap 675; ibidem, ap 10760.

¹¹⁴ J. Mierzwa, *Militaryzacja administracji...*, s. 32–33.

¹¹⁵ Szerzej na ten temat por. ibidem, s. 29–32.

¹¹⁶ Np. rtm. Karol Lubicz-Woyciechowski cierpiał z powodu permanentnych kłopotów z płucami. W 1925 r. orzeczono, że jest *zdolny tylko do służby pozaliniowej*. CAW, ap 13049, npag., Karta ewidencyjna.

ce społeczne¹¹⁷. Charakterystyczne jest, że służba w KOP-ie nie była przez przedstawicieli tego środowiska traktowana jako elitarna, a raczej wiążąca się z mnóstwem utrudnień i niedogodności. Przejście do administracji było zatem postrzegane jako forma wynagrodzenia.

Oczywiście kwestia rodzaju służby nie do końca wyjaśnia struktury tego dosyć istotnego elementu osobowego, który pojawił się w administracji po maju. Analizując stanowiska, na których służyli w wojsku oficerowie przeniesieni od 1926 r. do administracji, można zauważyć pewne trendy. Istotną grupę wśród oficerów-starostów stanowili „dydaktycy” — wojskowi, którzy mieli doświadczenie jako nauczyciele, a nawet komendanci w Korpusie Kadetów. Ze względu na ich życiorysy można chyba o nich nawet mówić jako o nauczycielach w mundurach, albowiem w życiu cywilnym (przed okresem służby w administracji albo po nim) generalnie pracowali oni w szkolnictwie¹¹⁸.

Do omawianych grup należy oczywiście dodać także różnych oficerów: przejawiających wybitne skłonności do politykowania¹¹⁹, pozbawionych możliwości awansowania¹²⁰, skonfliktowanych ze swoimi przełożonymi¹²¹, „krewnych królika”¹²², czy też, podobnie jak w okresie wcześniejszym, oficerów administracyjnych czy intendentury¹²³. Przy analizie potencjalnych kierunków przeniesień władze brały pod uwagę posiadane przez kandydata wykształcenie. Obecność byłych wojskowych w aparacie administracyjnym na omawianą skalę w drugiej połowie lat 30. pociągnęła za sobą jedynie minimalne pogorszenie poziomu wykształcenia wśród urzędujących starostów. Zwracano zatem uwagę także na kwestię tego, czy przenoszony do cywila oficer ma np. ukończone studia prawnicze.

Wprowadzenie do administracji po przewrocie majowym w stosunkowo krótkim czasie tak licznej grupy musiało wiązać się z wypracowaniem szczególnych rozwiązań proceduralno-technicznych ułatwiających realizację tej

¹¹⁷ Np. CAW, sygn. I.481.C.3534, k. 31, Karta przebiegu służby; ibidem, ap 7401, npag., Wniosek na SKZ; ibidem, ap 1293, npag., Wniosek na ZKZ.

¹¹⁸ CAW, ap 3605, npag., Lista kwalifikacyjna; Biblioteka Polska w Londynie, Archiwum Osobowe Emigracji Bohdana Jeżewskiego, nr rej. 25/62; *Księga pamięci kadetów II Rzeczypospolitej. Aneks*, oprac. M. Pawluk, Warszawa 2006, s. 172, 174, 180; A. Podsiadły, *Świątkowski Rudolf Seweryn*, [w:] *Słownik biograficzny Leszna*, Leszno 2004, s. 453–454; J. Hoffman, *Śp. Józef Ekkert*, „Teki Historyczne” (Londyn) 1962–1963, t. XII, s. 337–338.

¹¹⁹ CAW, ap 1293; ibidem, ap 5969+ap 15853.

¹²⁰ *Pchnęła go* [S. Eichlera] *do tego kroku* [przeniesienia do administracji] *gorycz wynikająca z faktu, iż był przez długi czas pomijany w awansie na wyższy stopień oficera. Jego koledzy i rówieśnicy byli już dawno majorami a nawet pułkownikami, a on był wiecznym rotmistrzem*; K. Eichler, *Śladami Odysei*, Toruń 2003, s. 52.

¹²¹ CAW, ap 855+ap 4975, npag., Roczne uzupełnienie listy kwalifikacyjnej za rok 1931.

¹²² W kontekście frakcji w łonie MSW por. niżej.

¹²³ Np. ibidem, ap 858; ibidem, sygn. 1769/89/5846.

polityki. Oficer, którego zamierzano przenieść w stan spoczynku lub do rezerwy, otrzymywał propozycję zatrudnienia, pod pewnymi warunkami, w administracji cywilnej. Pierwotnie oficerowie tacy znajdowali się w służbie czynnej, pobierali uposażenie z budżetu MSWojsk., a jednocześnie byli oddawani do dyspozycji MSW¹²⁴. Alternatywnie do tego rozwiązania należy traktować stosowany zwłaszcza w 1927 i po 1935 r. (zatem wtedy, kiedy przenoszonych do administracji oficerów było stosunkowo niewiele) model, gdy po przeniesieniu w stan nieczynny bez prawa do poborów, zatrudniani byli oni na kontraktach z etatu MSW¹²⁵. Ich wynagrodzenie było takie samo jak praktykantów administracyjnych I kategorii, czyli wynosiło 160 zł miesięcznie.

W przypadku pierwszej ścieżki, w momencie gdy zainteresowani decydowali się na stałe przejście do administracji cywilnej, przenoszono ich w stan nieczynny, a następnie w stan spoczynku, a w drugiej — przenoszono ich od razu w stan spoczynku¹²⁶. Dopóki ich stosunek do służby wojskowej nie był w pełni uregulowany, np. w zakresie postępowań dyscyplinarnych, podlegali oni nadal władzom wojskowym¹²⁷. Dodać należy, że zwłaszcza w latach 1929–1930 przenoszenie oficerów do administracji ogólnej odbywało się grupami, po kilku, czasami kilkunastu jednorazowo¹²⁸.

¹²⁴ *Pragnąc pozyskać majora WP Antoniego Glanowskiego z 59 pułku piechoty w Inowrocławiu, do służby w administracji spraw wewnętrznych, mam zaszczyt prosić Pana Ministra o oddanie majora Glanowskiego do mojej dyspozycji na okres 3 miesięcy, celem umożliwienia mu odbycia w tym czasie praktyki administracyjnej*; AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski — dopływy, sygn. 152, k. 14, Pismo ministra spraw wewnętrznych do MSWojsk. w przedmiocie: Mjr Antoni Glanowski w sprawie przejścia do służby administracyjnej, Warszawa 5 II 1929 r.

¹²⁵ CAW, ap 2372, npag, Pismo podsekretarza stanu w MSW do Antoniego Wojciechowskiego kontraktowego urzędnika w VII grupie uposażenia w MSW, Warszawa 31 VIII 1927 r.; AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 391, s. 13, Pismo dyrektora Biura Personalnego MSW do wojewody w Lublinie w przedmiocie: kpt. Dworak Andrzej — przyznanie uposażenia, Warszawa 1 VII 1936 r.

¹²⁶ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski — dopływy, sygn. 239, k. 3, Pismo podsekretarza stanu w MSW do wojewody pomorskiego w przedmiocie: przydział oficerów na praktykę administracyjną, Warszawa 6 V 1929 r.

¹²⁷ Pismo okólne MSW z dn. 4 II 1929 r. Nr OP 421/1-R-28 w sprawie uregulowania niektórych spraw personalnych oficerów zajmujących stanowiska w służbie cywilno-państwowej, („Dz. U. MSW” 1928, nr 1, poz. 63).

¹²⁸ [...] *przyjmuję do wiadomości zamierzone mianowanie kapitana Henryka Graffa, rotmistrza Leona Rożałowskiego, kapitana Eugeniusza Rychłowskiego, kapitana Erazma Stefana, kapitana Jana Wiesera, rotmistrza Karola Woyciechowskiego, kapitana Jana Lamersa i kapitana Mateusza Korniaaka do odwołania referendarzami w VII st. st.*; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 222, k. 13, Pismo prezesa RM do MSW, Warszawa 2 IX 1929 r. Dodajmy, że z wymienionych starostą nie został tylko J. Lamers. Por. też ibidem, sygn. 208, k. 3–4; J. Mierzwa, *Militaryzacja administracji...*, s. 32.

Pozostając w stanie nieczynnym i jednocześnie będąc oddelegowanymi do MSW, oficerowie poznawali arkana służby w administracji ogólnej poprzez odpowiednią praktykę. Zainteresowani byli na nią kierowani przez MSW, które określało jej plan oraz wskazywało urząd wojewódzki, w którym miała się odbyć. Starano się, by praktyki odbywały się w starostwie i urzędzie wojewódzkim na terenie jednego województwa — przemawiały za tym względy logiki, ale i kalkulacja finansowa. Od reguły tej były jednak wyjątki¹²⁹.

Praktyki dla oficerów przenoszonych do administracji trwały zazwyczaj 4–5 miesięcy. Przykładowo w przypadku por. w st. sp. Tadeusza Lipskiego szkolenie rozpoczęło się od dziewięciodniowej praktyki w urzędzie wojewódzkim (wydział ogólny — 3 tygodnie, bezpieczeństwa publicznego — 2, administracyjny, opieki społecznej i rolnictwa — 4). Następna była pięciodniowa praktyka w starostwie, na którą składał się tydzień ogólnego wprowadzenia oraz 4 tygodnie w charakterze referenta w poszczególnych referatach. Kolejne pięć tygodni kandydat spędził w wydziale powiatowym, gdzie miał się zaznajomić z zakresem zadań sekretarza wydziału, przeszedł szkolenie w referatach (ze szczególnym uwzględnieniem finansów komunalnych, budżetowania, opieki społecznej, rolnictwa i drogownictwa) oraz asystował przy lustracji gmin dokonywanej przez inspektora samorządu gminnego. Następnie powrócił do urzędu wojewódzkiego, gdzie odbył trzytygodniową praktykę w wydziale samorządowym. Na zakończenie czekało go jeszcze tygodniowe doszkalanie w ZC MSW, po czym podszedł do egzaminu praktycznego¹³⁰.

Z przenoszeniem wojskowych do administracji ogólnej wiązały się również kwestie związane z dokonywaną corocznie oceną. Oficerów rezerwy lub przeniesionych w stan spoczynku obowiązywały regulacje dokładnie takie same, jak urzędników nigdy w wojsku niesłużących. Natomiast oficerowie służby czynnej oddelegowani do służby cywilno-państwowej, jeżeli przepracowali na stanowisku cywilnym co najmniej pół roku, byli kwalifikowani przez swojego cywilnego przełożonego. W pozostałych kwestiach, takich jak postępowania

¹²⁹ Ostatni starosta borszczowski w ramach praktyk administracyjnych zwiedził poza ZC MSW także urzędy wojewódzkie w Białymstoku, Lwowie, Tarnopolu i Stanisławowie; CAW, tap 607/61/12, k. 11, Życiorys 18 III 1954 r. Por. też AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 926, k. 72–74, Oświadczenie kandydata do państwowej służby cywilnej.

¹³⁰ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1116, s. 2–5, Pismo szefa Biura Personalnego MSW do wojewody pomorskiego w przedmiocie: Tadeusz Lipski, porucznik w st. sp. Przydział na praktykę, Warszawa 25 VII 1933 r.; AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 886, s. 239–240, Plan praktyki dla Ludwika Muzyczki kandydata na urzędnika administracyjnego I kategorii; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 925, k. 14.

dyscyplinarne, sądy honorowe, urlopy czy zezwolenia na zawieranie małżeństw, podlegali oni władzom wojskowym¹³¹.

W przypadku wojskowych praktyka miała w istocie charakter przyuczenia do zawodu starosty. Podczas gdy „normalny” praktykant kategorii I odbywał staż w wymiarze 8–9 miesięcy w starostwie i/lub w wydziale powiatowym, były wojskowy musiał ten sam program zrealizować w ciągu ok. 2,5 miesiąca. Nawet zakładając, że z pewnymi zagadnieniami ów oficer spotykał się w czasie służby wojskowej — b. „dwójkarz” mógł czuć się pewnie w zagadnieniach bezpieczeństwa publicznego, a oficer intendentury miał rozeznanie w kwestiach gospodarczych — nie ma najmniejszej wątpliwości, że kandydaci na starostów szkoleni w tak ekspresowym tempie byli niedouczeni. Większość opinii o przebiegu praktyki podkreślała „krótki” lub „bardzo krótki” czas jej trwania, ewentualnie „ogólne zarysy”, w których przedstawiono kandydatowi zagadnienia. Z tych też względów, stosunkowo rzadko stosowanym rozwiązaniem było swoiste testowanie oddelegowanych oficerów na stanowiskach w administracji, np. podczas urlopu urzędującego starosty¹³².

Urzednicy wprowadzający oficerów do administracji zdawali sobie sprawę z faktycznego poziomu ich kompetencji. W konsekwencji obsadzano ich przede wszystkim na stanowiskach starościńskich, które tym samym upolityczniano. Na zastępców starostów w zasadzie ich nie mianowano ze względu na fakt, że stanowiska te *wymagają ludzi z dłużą praktyką i rutyną administracyjną*¹³³.

Wydaje się, że jedynym ratunkiem w takiej sytuacji mogło być oddanie pod komendę starosty dobrego fachowca na stanowisku wicestarosty. Z drugiej strony należy uznać, że harmonogram ekspresowej praktyki był jednak ułożony rozsądnie. Zwrócono w nim uwagę na najważniejsze aspekty funkcjonowania administracji wojewódzkiej i powiatowej oraz na właściwą kolejność wizyt w poszczególnych komórkach. Inna rzecz, że wojewoda mógł w terminie rozpoczęcia i zakończenia praktyki dokonać pewnych zmian, które wywracały pierwotne, sensowne założenia¹³⁴. Warto też dodać, że praktyki administra-

¹³¹ Pismo okólne MSW z dn. 4 II 1928 r. w przedmiocie: uregulowanie niektórych spraw personalnych oficerów, zajmujących stanowiska w służbie cywilno-państwowej, („Dz. U.” MSW 1928, nr 1, poz. 63).

¹³² AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski — dopływy, sygn. 239, k. 12, Pismo wojewody pomorskiego do MSW w przedmiocie: Major Paciorkowski, praktyka administracyjna, Toruń 22 VII 1929 r.

¹³³ Ibidem, sygn. 152, k. 2, Referat wojewody pomorskiego do dyrektora Departamentu MSW, Toruń 3 V 1929 r.

¹³⁴ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1116, s. 14–15, Wyniki praktyki w Urzędzie Wojewódzkim p. T. Lipski kandydata na stanowisko urzędnika administr. I kateg. odbywającego praktykę pod kierownictwem p. Wacława Iszory — inspektora wojewódzkiego starostw.

cyjne w starostwie odbywały się często (zapewne ze względów logistyczno-finansowych) w starostwie miasta wojewódzkiego.

Wymóg odbycia praktyki administracyjnej poprzedzającej nominowanie na stanowisko starosty obejmował nie tylko oficerów rezerwy i w stanie spoczynku przenoszonych do administracji, ale także urzędników, którzy przyszli z innych resortów. Praktyka dotyczyła przede wszystkim tych działów, których pracy szkolony nie miał okazji wcześniej poznać¹³⁵. Kwestia praktyk administracyjnych była jednym ze źródeł słabości procesu absorpcji wojskowych do administracji, jednak podlegała ona ewolucji.

Po przejściu praktyki administracyjnej oficer w stanie nieczynnym był zazwyczaj mianowany prowizorycznym starostą. Stabilizacja na tym stanowisku zależna była od uregulowania jego stosunku do służby wojskowej. Gdyby zainteresowany w określonym terminie nie zadeklarował się poprzez wniesienie odpowiedniej prośby do MSWojsk. o przeniesienie do rezerwy lub w stan spoczynku, wracał automatycznie do służby czynnej. Poza uregulowaniem stosunku do służby wojskowej stabilizacja formalnie zależna była także od złożenia urzędniczego egzaminu praktycznego. Faktycznie jednak w odniesieniu do oficerów MSW nader często zwracało się z wnioskiem do RM o zwolnienie od składania egzaminu z powołaniem się na *ważne względy służbowe*¹³⁶. Starano się zwalniać z egzaminu praktycznego przede wszystkim oficerów starszych, czterdziestokilkuletnich, dla których podejście do niego mogło być pewnym problemem. Młodszy kandydaci na starostów, nawet jeżeli mogli wylegitymować się działalnością niepodległościową i służbą w Oddziale II SG, ułatwienia takiego nie mieli¹³⁷.

Oczywiście generalnie nie istniał przymus stabilizacji. Zwłaszcza na przełomie lat 20. i 30., gdy oficerów przenoszonych do administracji były względnie dużo, okres nominacji prowizorycznej mógł się wydłużać i faktycznie to sam oficer-starosta powinien być zainteresowany stabilizacją.

Ministerstwo formalnie nie było związane ograniczeniami w określaniu poziomu wynagrodzenia oficerów przenoszonych do administracji. W związku

¹³⁵ Np. urzędnik Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych w Lublinie odbył dwu i półmiesięczną praktykę w starostwie powiatowym i Wydziale Bezpieczeństwa Publicznego; AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1593, k. 3, Pismo wojewody lubelskiego do ministra spraw wewnętrznych, Lublin 8 II 1927 r.

¹³⁶ *Ewentualności zwolnienia Starosty Wojciechowskiego od składania egzaminu praktycznego, o ileby przemawiały za tym ważne względy służbowe, Ministerstwo nie wyklucza, nie można jednak czynić pod tym względem żadnych obietnic, ponieważ zwolnienie od egzaminu zależy od uznania Rady Ministrów*; AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1051, npag., Pismo naczelnika Wydziału MSW do wojewody warszawskiego w przedmiocie: Wojciechowski Antoni, w sprawie uregulowania stosunku do wojska, Warszawa 26 IX 1928 r.

¹³⁷ Ibidem, sygn. 886, k. 235, Oświadczenie kandydata do państwowej służby cywilnej.

z tym, że przejście to wiązało się ze zmianą działu na taki, w którym służba była uregulowana innymi przepisami, oficer zachowywał jedynie prawa z tytułu służby państwowej (przede wszystkim emerytalne), ale nie wysokość zarobków. W praktyce, jeżeli nominowano go na starostę, zazwyczaj zarabiał więcej niż w wojsku. Jeżeli natomiast kończył na stanowisku radcy w wydziale urzędu wojewódzkiego, to raczej stracił na całej operacji¹³⁸.

Powyższe mechanizmy zostały przedstawione na przykładzie oficerów. Należy wszakże pamiętać, że tak samo wyglądał przebieg procesu przyjmowania do administracji działaczy niepodległościowych czy mogących się cieszyć poleceniem tychże. Roman Grochowski, o którym szerzej niżej, odbył praktykę administracyjną, która trwała zaledwie cztery i pół miesiąca. W odniesieniu do tej grupy bardziej kłopotliwe, zwłaszcza od 1931 r., czyli po wydaniu przez prezesa RM zakazu przyjmowania do administracji nowych osób, było uzyskanie samej zgody na przyjęcie do pracy. Nie można było bowiem w ich przypadku tłumaczyć się odciążeniem budżetu innego resortu (z czym mamy do czynienia w odniesieniu do oficerów). Mimo tego minister spraw wewnętrznych szukał możliwości ominięcia postawionych ograniczeń, powołując się działalność niepodległościową kandydata czy doświadczenie w pracy samorządowej¹³⁹.

W literaturze przedmiotu pokutuje również pogląd nie tylko o zdominowaniu pomajowej administracji przez oficerów i legionistów, ale także przez funkcjonariuszy wywiadu i kontrwywiadu wojskowego. Stanowisko to jest pochodną opinii wyrażanych przez antysanacyjną opozycję¹⁴⁰, a było utrwalane także w latach późniejszych¹⁴¹. Jak w praktyce zjawisko to wyglądało? Wątpliwości pojawiają się już na poziomie analizy jakościowej, przy próbie odpowiedzi na pytanie, kogo zakwalifikować jako funkcjonariusza wywiadu i kontrwywiadu wojskowego. W odniesieniu do sporej części analizowanych przypadków służba w Oddziale II lub SRI trwała od roku do dwóch, po których dany oficer wracał do linii. „Rasowych dwójkarzy”, którzy przesłużyli w wywiadzie lub kontrwywiadzie większość kariery wojskowej, jest wśród

¹³⁸ Ośrodek Karta w Warszawie, Archiwum Wschodnie, AW III/277.1, dok. 11, Pismo naczelnika Wydziału MSW do wojewody poleskiego w sprawie: Stefan Wendorff, kierownik starostwa w Stolinie — prośba o przyznanie wyższego stopnia uposażenia, Warszawa 5 I 1928 r.

¹³⁹ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1403, s. 63–65, Pismo ministra spraw wewnętrznych do prezesa RM w przedmiocie: Eugeniusz Olejniczakowski — przyjęcie do służby, Warszawa 5 IX 1932 r.;

¹⁴⁰ Np. IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, A.20.5, t. 16, Raport Komisji Powołanej w Związku z Wynikiem Kampanii Wojennej 1939 r. pt. Brześć.

¹⁴¹ Analiza dokumentacji wytworzonej przez komunistyczną bezpiekę jednoznacznie wskazuje na przyjęcie cokolwiek uproszczonego założenia, że starosta międzywojenny musiał być dwójkarzem.

starostów naprawdę niewielu¹⁴². W odniesieniu do „dwójkarzy” — starostów uzasadniona byłaby teza, że praca w organach wywiadu była niezbędna do zdobycia doświadczenia dla kandydatów do awansu w wojsku.

Z drugiej zaś strony wiadomo, że ze służb się nie odchodzi. Dowodem niech będzie kwit z 16 sierpnia 1937 r., potwierdzający odbiór przez mjr. dypl. Wincentego Żmigrodzkiego 200 zł na koszty wywiadowcze¹⁴³. Faktycznie służył on w Oddziale II SG, ale w latach 1918–1922, a 16 sierpnia 1937 r. był oficerem w stanie spoczynku, zatrudnionym na stanowisku radcy w Oddziale Administracji Komunalnej Urzędu Wojewódzkiego Warszawskiego. Nie ulega także wątpliwości, że doświadczenie w Oddziale II lub Samodzielnym Referacie Informacyjnym mogło być przydatne w obliczu walki z organizacjami wywrotowymi czy mniejszości narodowych.

W kontekście powyższych zastrzeżeń dla potrzeb analizy ilościowej uznaliśmy zatem, że najlepszym rozwiązaniem będzie przyjęcie „opcji ostrożnościowej”, zgodnie z którą jakakolwiek służba w wojskowych strukturach wywiadowczych i kontrwywiadowczych kwalifikowała danego oficera jako „dwójkarza”. Mimo dość szerokiego spektrum uzyskane wyniki, zaprezentowane w tab. nr 9, okazały się nader zaskakujące i odmienne od stereotypu.

Tab. nr 9. Odsetek byłych (?) funkcjonariuszy wywiadu i kontrwywiadu wojskowego wśród starostów.

Rok	„Dwójkarze” na stanowiskach starościńskich [w %]
1925	1,5
1929	6,3
1935	12,5

Opracowanie własne

Przy niewątpliwej tendencji wzrostowej trudno jednocześnie mówić o jakiegokolwiek dominacji przedstawicieli tego środowiska. Poza tym warto także pamiętać, że funkcjonariusze wywiadu i kontrwywiadu są środowiskiem nakładającym się na inne, wymienione już grupy. Wśród funkcjonariuszy Oddziału II, także tych, którzy zostali starostami, znajdziemy немало byłych legionistów czy peowiaków. Pojawia się w związku z tym pytanie, z którego klucza przeszli do administracji. Czy Stanisław Krawczyk został starostą tczewskim dlatego, że pracował kiedyś w „dwójce”, czy też dlatego, że był kuzynem ministra spraw wewnętrznych? Można zaryzykować tezę, że decydujący okazał się ten drugi czynnik.

¹⁴² Dodajmy, że przydałby się swoisty portret zbiorowy oficerów „dwójki”, który mógłby stanowić próbę odpowiedzi na pytanie o jakość służb w Polsce niepodległej.

¹⁴³ CAW, sygn. 1769/89/5999, npag.

Zasadne jest podkreślenie wśród elementu, który znalazł się w administracji po maju 1926 r., istnienia odrębnej kategorii „dwójkarzy”, ale wyróżnialibyśmy ją w dokładnie taki sam sposób jak oficerów-inwalidów, KOP-owców czy „dydaktyków”. Była to grupa liczniejsza niż dwie ostatnie, ale przecież też wewnętrznie zróżnicowana. Doświadczenia zdobyte w czasie służby w Oddziale II na pewno nie przeszkadzały w pracy starosty, niemniej wydaje się, że „dwójkarzy” plasowano przede wszystkim jako naczelników Wydziałów Społeczno-Politycznych w urzędach wojewódzkich. Stanowisko to należy uznać za newralgiczne ze względu na postępujący w latach 30. proces usamodzielniania wojewodów (i ich aparatu)¹⁴⁴. Naczelnicy ww. wydziałów tak naprawdę kierowali działaniami związanymi ze zwalczaniem zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa na podległym sobie terenie, koordynowali współpracę z służbami wojskowymi (Oddział II SG, SRI) i wydawali polecenia w tym zakresie starostom powiatowym i grodzkim. Pojawiają zatem przy tej okazji dwa pytania: czy istniała techniczna możliwość obsadzenia wszystkich stanowisk starościńskich ludźmi proveniencji „dwójkarskiej” i czy istniała taka potrzeba. W naszej ocenie odpowiedź na oba pytania jest negatywna, choć problematyka ta wymaga dalszych, pogłębionych badań. Materiał źródłowy pozwala jednak stawiać tezę, że dobrych, rasowych „dwójkarzy”, którzy trafili do administracji ogólnej, starano się w odpowiedni sposób zagospodarowywać. Minister M. Zyndram-Kościałkowski składał wniosek o przeniesienie starosty szczuczyńskiego w Grajewie do ZC MSW, zapowiadając, że *Starosta Olejniczakowski jako posiadający duże wyrobienie społeczne i polityczne, będzie wykorzystany do prac specjalnych*¹⁴⁵. Nie bez znaczenia był zapewne fakt, że to Kościałkowski ściągnął Olejniczakowskiego do administracji i po nominacji ministerialnej mógł potrzebować zaufanego człowieka w resorcie.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że starosta mógł nie być „dwójkarzem”, z drugiej jednak strony nie mógł nie kontaktować się z pracownikami wywiadu i kontrwywiadu, o czym obszerniej w rozdz. VII.

W okresie pomajowym możemy również wskazać na pewną periodyzację procesu przenoszenia oficerów do administracji MSW, a cezurą był rok 1934¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Na temat znaczenia Wydziałów Bezpieczeństwa Publicznego urzędów wojewódzkich w kampanii wyborczej parlamentarnej 1927–1928 r. por. J. Mierzwa, *Administracja ogólna...*, s. 10–13.

¹⁴⁵ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1403, s. 70, Pismo ministra spraw wewnętrznych do prezesa RM w przedmiocie Olejniczakowski Eugeniusz — przeniesienie, Warszawa 21 XII 1934 r.

¹⁴⁶ Nie wiadomo, czemu w swojej nieco bałamutnej pracy H. Skrzeczowski stwierdził, że masowe przechodzenie wojskowych do „aparatu władzy” dokonało się po 1930 r. Tymczasem dla okresu 1926–1932 apogeum przypadło na lata 1928–1929, a po 1932 r. omawiane zjawisko nieco straciło na intensywności. H. Skrzeczowski, *Współdziałanie wojskowych służb*

Wówczas nowych starostów przeniesionych do administracji bezpośrednio z wojska było 7 i od tego momentu ich liczba sukcesywnie spadała. Ostatnim rokiem, gdy starostwo objął przeniesiony bezpośrednio do administracji oficer, był rok 1936. Od tej chwili widoczna jest większa dbałość o to, jakich (w różnych tego słowa znaczeniu) oficerów się do administracji przenosi. Dla okresu 1934–1939 prawie 30% to oficerowie dyplomowani, a 35% — oficerowie Oddziału II SG lub żandarmerii; w gronie tym znajdziemy m.in. wieloletniego adiutanta przybocznego prezydenta Mościckiego¹⁴⁷. Mamy wówczas również do czynienia z korektą w odniesieniu do ich praktyk administracyjnych — stały się one po prostu dłuższe, a co za tym idzie, dawały gruntowniejszą wiedzę¹⁴⁸.

Powyższe ustalenia charakteryzują zbiorowość, której przedstawiciele, zwłaszcza po przewrocie majowym, znaleźli się w większej liczbie na stanowiskach starościńskich, niemniej nie wyjaśniają przyczyn omawianego zjawiska. Wydaje się, że złożyły się na nie co najmniej dwie przesłanki. Jako dominujące należałoby wskazać względy polityczne. Uwidoczniono powyżej widoczny „skręt” legionowo-peowiacki, z drugiej jednak strony zauważalny jest dokonujący się także w warunkach pomajowych wzrost liczby wojskowych służących w armii austriackiej i rosyjskiej. Większą obecność elementu wojskowego należałoby zatem traktować jako instrument służący ściślejszemu podporządkowaniu władzom centralnym — ci „nowi ludzie” w aparacie administracyjnym byli uzależnieni tylko od przełożonych¹⁴⁹. Co więcej, nie trzeba było ich uczyć funkcjonowania w strukturze hierarchicznej, bo to wynieśli z armii. Przenoszenie oficerów do administracji należy traktować również jako formę nacisku na starostów przedmajowych. Spełniali oni rolę skutecznego straszaka na wypadek, gdyby urzędnicy byli nie dość chętni do współpracy z nową władzą¹⁵⁰.

Nie można wykluczyć i tego, że z omawianym zjawiskiem wiązano również pewne nadzieje na lepsze ułożenie się współpracy między administracją i wojskiem. W praktyce przenoszenie oficerów do administracji nie zapewniało jej. Zdecydowana większość sporów miała ewidentny związek z animozjami do-

informacyjnych z Policją Państwową w II Rzeczypospolitej, Toruń 2003, s. 57; J. Mierzwa, *Militaryzacja administracji...*, s. 32. Na temat pracy H. Skrzeczowskiego kompleksowo i druzgocąco por. K. Paduszek, *Współdziałanie wojskowych służb informacyjnych z Policją Państwową*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2005, nr 3, s. 209–214.

¹⁴⁷ IPMS, A.XII.86/42, t. 60; *Chełmno i powiat wita z całym sercem nowego starostę p. mjr. Guzewskiego*, „Przegląd Chełmiński” 20 VI 1937, nr 68, s. 1.

¹⁴⁸ P. Sulatycki, *Żyłem w trudnych czasach (wspomnienia)*, Gdańsk 1998, s. 189–196.

¹⁴⁹ Podobnie jak *per analogiam* zastosowany wobec przedmajowych starostów mechanizm przeniesień, o czym niżej.

¹⁵⁰ O tym, że straszak przeniesienia na emeryturę był nader skuteczny por. ostatni rozdział.

tyczącymi działalności wywiadowczej. Niekiedy konflikt miał charakter gwałtowny i otwarty. Tak było w przypadku starosty sarnieńskiego, który w 1929 r. przyszedł na stanowisko z armii. Źródło sporu między nim a dowódcą pułku KOP „Sarny” nie jest do końca jasne — mjr T. Skinder twierdził, że było nim nieetyczne postępowanie starosty, a z kolei ten utrzymywał, że konflikt miał charakter personalny. Nastąpił wzajemny bojkot towarzyski miejscowego korpusu oficerskiego i sfer urzędniczych. Awantura zakończyła się przeniesieniem F. Grzesika na starostwo w Wadowicach¹⁵¹. Podobnie, ze względu na *nietakt, agresywność i popędlliwość charakteru, które to właściwości spowodowały zatarg z Wojskiem*, wojewoda poznański wystąpił z wnioskiem o przeniesienie poza obręb województwa Leona Gallasa, starosty wrzesińskiego¹⁵². Jednak niechęć między starostą a wojskiem, jeżeli nie przybierała rozmiarów szkodliwych z punktu widzenia interesów państwa, niekoniecznie musiała oznaczać przeniesienie starosty¹⁵³.

Wyjaśnienia polityczne nie wyczerpują jednak źródeł omawianego zjawiska. Należałoby także uwzględnić i inny czynnik, który wiązał się z przekształceniami w wojsku po przewrocie majowym. Zastana bowiem przez Piłsudskiego w 1926 r. struktura wiekowa korpusu oficerskiego uniemożliwiała jego naturalne odmłodzenie i przywrócenie harmonii w polityce awansowej. Nieodzwone stało się zatem przeprowadzenie redukcji, przede wszystkim w aparacie administracyjnym armii oraz w grupie oficerów starszych i niezdatnych do służby zawodowej. Skala zjawiska była olbrzymia — do końca 1934 r. z armii zwolniono prawie 6,7 tys. oficerów¹⁵⁴. A zatem przynajmniej w części przypadków przenoszenie czterdziestokilkuletnich oficerów do administracji to także instrument racjonalizacji wydatków z budżetu państwa¹⁵⁵.

Oczywiście omawiane zjawisko miało szereg dość daleko idących konsekwencji:

¹⁵¹ Uchwalono oddanie Grzesika pod sąd honorowy za naruszenie honoru poprzez to, że 1) będąc obrażonym przez Korpus oficerski garnizonu Sarny nie reagował na obrazę w sposób przewidziany kodeksem i zwyczajami honorowymi; 2) dopuścił a nawet polecił podwładnemu sobie urzędnikowi przeprowadzenie akcji zbiorowej w obronie swego honoru. CAW, ap 289, npag., Wyciąg z uchwały kompletu Sądu Honorowego dla oficerów sztabowych przy DOK II z dn. 25 XI 1935 r. W. Mędrzecki, *Inteligencja polska...*, s. 301; AIPN Kraków, IPN Kr 010/1999, k. 11–14, Protokół przesłuchania podejrzanego Franciszka Grzesika, Kraków 19 IV 1951 r.

¹⁵² AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 362, k. 138, Pismo wojewody poznańskiego do MSW, Poznań 23 XI 1933 r.

¹⁵³ CAW, ap 11601, npag., Pismo kmdta PKU w Łukowie do Oddziału V Szt. DOK nr IX Komisja Przyjęć w Brześciu n. Bugiem, Łuków 21 IV 1923 r.

¹⁵⁴ R. Łuczak, *op. cit.*, s. 221–222; R. Rybka, K. Stepan, *op. cit.*, s. XX.

¹⁵⁵ J. Mierzwa, *Militaryzacja administracji...*, s. 32.

1. Wprowadzenie po maju 1926 r. wojskowych do administracji wpłynęło negatywnie na morale urzędników, którzy nie mogli się wykazać ani stopniem oficerskim, ani działalnością niepodległościową. W konsekwencji do 1929 r. będziemy mieli do czynienia z nierzadkim zjawiskiem ucieczki co zdolniejszych urzędników do innych działów administracji, oferujących albo lepsze uposażenie, albo po prostu szansę normalnego awansu, co wobec sanacyjnej praktyki w MSW stało się mocno utrudnione¹⁵⁶.
2. Niemała liczba osób przeniesiona do administracji prosto z armii musiała mieć wpływ na pewną militaryzację obyczajów. Dodać jednak należy, że wiele z nich było przejściu na starostwo raczej niechętnie ze względu na konieczność pozbycia się w życiu codziennym munduru oraz stopnia wojskowego¹⁵⁷. Przedstawiciele obozu niepodległościowego wprowadzani do administracji nie zawsze czuli się dobrze na nowych stanowiskach, dawała się bowiem momentami wyczuć pewna wrogość między legionistami a urzędnikami wywodzącymi się z ck administracji galicyjskiej¹⁵⁸.
3. Oceniając w kontekście restrukturyzacji armii kierowanie oficerów do MSW, warto sobie również zadać pytanie — gdzie można było ich ulokować, jeżeli nie w administracji ogólnej. Będące w pierwszej kolejności obiektem „inwazji” wojskowych resorty spraw wewnętrznych i zagranicznych stanowiły naturalne miejsce, gdzie choć część umiejętności nabytych w armii mogła zostać spożytkowana (np. w obszarze bezpieczeństwa publicznego). Kierowanie, na mniejszą przecież skalę, oficerów np. do resortu wyznań religijnych i oświecenia publicznego, wywoływało bardzo ostre konflikty i zadrażnienia¹⁵⁹.

Jak widać z powyższego, żaden ze stereotypów nie znalazł potwierdzenia w faktach. Nawet w odniesieniu do kwestii wojskowych na stanowiskach starościńskich należy wziąć pod uwagę elementy łagodzące obraz problemu. Oczywiście dokonana na podstawie suchych faktów i liczb analiza nie do końca musi oddawać, w jaki sposób te procesy były postrzegane przez spo-

¹⁵⁶ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 371a, k. 114–115, Pismo wojewody poznańskiego do MSW w przedmiocie: zamianowanie Starosty w Nowym Tomysłu, Poznań 8 VIII 1929 r.

¹⁵⁷ Okólnik MSW nr 200 z 23 X 1928 r. w sprawie używania właściwych tytułów urzędowych, („Dz. U. MSW 1928”, nr 7, poz. 22).

¹⁵⁸ Krytycznie o naczelniku Wydziału Administracyjnego Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego wypowiadał się np. Andrzej Hałaciński: *Być może, że Naczelnik tego Wydziału p. Dr Styczeń nie zapomniał jeszcze, iż swego czasu Lubelska Komenda Naczelna POW (KN 4), której miałem zaszczyt podlegać — była zmuszona wydać na niego wyrok śmierci za prześladowanie Polskiego Ruchu Niepodległościowego i Pracę Polakożerczą*. AAN, MSW, sygn. 4337, k. 3–4, Pismo starosty brzeskiego do wojewody krakowskiego, Brzesko 28 X 1930 r.

¹⁵⁹ B. Żongolłowicz, *Dzienniki 1930–1936*, oprac. D. Zamojska, Warszawa 2004, s. 440.

leczeństwo. Istota polega chyba na tym, że o ile każde z tych zjawisk (wojskowi, legioniści, „dwójkarze”) z osobna byłoby do zaakceptowania, o tyle w tym konkretnym przypadku mamy do czynienia z jednoczesnym ich wystąpieniem, co, przy dodaniu kontekstu politycznego, zwielokrotniło negatywny odbiór polityki obozu pilsudczykowskiego.

10. Po znajomości i po linii partyjnej

Odrębną grupę spośród starostów stanowiły osoby, które do administracji trafiły dzięki szeroko rozumianemu poparciu politycznemu. Występowanie tego zjawiska jest zrozumiałe (co nie znaczy, że usprawiedliwione) — mamy do czynienia z administracją *nomen omen* określaną w pierwszych latach niepodległości mianem politycznej, trudno zatem, by do niej nie trafiali ludzie z polecenia aktualnego ministra spraw wewnętrznych. Wyraźną cezurę jednak stanowi tu przewrót majowy, co wiązać należy z wizją miejsca administracji w państwie. Zgodnie bowiem z założeniami, widocznymi i w ordynacjach wyborczych, i w wytycznych MSW¹⁶⁰, administracja miała zachować całkowitą bezstronność zarówno wobec samych wyborów, jak i wobec poszczególnych partii politycznych w ich bieżącej działalności. Wypadki majowe 1926 r. przyniosły zdominowanie sceny politycznej (oraz administracji) przez jeden obóz polityczny, co umożliwiło wyraźne wystąpienie patologii. Chociaż bowiem proces ten występował częściej niż przed majem 1926 r., to mimo wszystko nie mamy wówczas do czynienia ze zjawiskiem masowym¹⁶¹.

Chyba największą pomyłką personalną rządów sanacyjnych po 1926 r. w obsadzie stanowisk starościńskich był dr praw Eugeniusz Faustyn Rogawski. Syn przemysłowca drohobyckiego, służył do 1921 r. najpierw w armii austriackiej, później w WP. Zdemobilizowany, skończył prawo na UJ, a następnie praco-

¹⁶⁰ AP Kielce, Komisarz Ludowy w Radomiu, sygn. 2, s. 217, Telegram w/z ministra spraw wewnętrznych Januszewskiego do komisarza ludowego w Radomiu, 19 I 1919 r., *Polecam komisarzom ludowym pod osobistą odpowiedzialnością nie czynić w akcji wyborczej żadnych przeszkód wszystkim bez wyjątku stronnictwom, nie ograniczać swobody zebrań, zachować całkowitą bezstronność.*

¹⁶¹ Rewolucja majowa otworzyła pewne możliwości zatrudnienia osób zasłużonych dla niepodległości (i związanych z lewicą): *Po odrodzeniu się niezależnej Polski zarządzałem powiatem krasnostawskim. Obecnie, gdy administrację Republiki trzeba naprawiać, stoję do dyspozycji Pana Ministra i upraszam o łaskawe powierzenie mi jednego z powiatów Lubelszczyzny lub Wileńszczyzny. Ze względu na stosunki rodzinne pragnąłbym sprawować obojętny urząd w mieście uniwersyteckim lub wyższej uczelni bliskim.* W tym wypadku skończyło się tylko na stanowisku kontraktowego referenta odbudowy w lubelskim starostwie powiatowym. AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 61, s. 39, Pismo prezesa Spółdzielni Budowlano-Mieszkaniowej „Swoj Dom” Leona Barwickiego do ministra spraw wewnętrznych, Lublin 17 VI 1926 r.

wał w bankowości. Po przewrocie majowym zaangażował się w działalność społeczno-polityczną — był wieloletnim członkiem Zarządu i wiceprezesem Związku Oficerów Rezerwy oraz członkiem Zarządu FPZOO w Stanisławowie. Przede wszystkim jednak związał się z ówczesnym prezydentem tego miasta, Wacławem Chowańcem, który w 1930 r. zdobył z listy BBWR mandat poselski. W 1928 r. był kierownikiem biura wyborczego BBWR w województwie stanisławowskim, a ponadto pracował w Sekretariacie Generalnym Wojewódzkiego Komitetu Regionalnego. W latach 1927–1930 był także doradcą wojewodów stanisławowskich — Aleksandra Morawskiego i Bronisława Nakoniecznikowa-Klukowskiego. W 1932 r. podjął starania o przyjęcie do administracji i po odbyciu półrocznej praktyki administracyjnej w Urzędzie Wojewódzkim Warszawskim oraz starostwie powiatowym warszawskim 1 VII 1933 r. został mianowany starostą w Rawie Mazowieckiej. Był zatem Rogawski człowiekiem pozbawionym szczególnych zasług niepodległościowych, a jego głównym atutem była działalność na rzecz BB. Nie wykorzystał jednak danej mu szansy, albowiem w niecały rok po objęciu urzędu bezprawnie przyjął zapomogę na leczenie od podległego sobie wydziału powiatowego w Rawie Mazowieckiej (300 zł) oraz pobrał z kasy tegoż ponad 4,3 tys. zł, a rozliczył się jedynie z niecałego 1 tys. zł. Bezprawnie wziął również pożyczkę od swojej podwładnej, uprzednio zorganizowawszy stypendium na kształcenie jej syna. Rzecz charakterystyczna, że część nadużyć finansowych Rogawski tłumaczył koniecznością pozyskania sum na przeprowadzenie wyborów parlamentarnych w 1935 r., a później w dochodzeniu wyjaśniał, że kwoty przekazane z funduszu dyspozycyjnego województwa okazały się niewystarczające. Gdy nadużycia Rogawskiego wyszły na światło dzienne, wszczęto przeciwko niemu postępowanie dyscyplinarne i jednocześnie przeniesiono go do Urzędu Wojewódzkiego Warszawskiego na stanowisko radcy wojewódzkiego. Okazało się jednak, że i stamtąd starał się wpływać na swoich wierzycieli w powiecie rawskim. Dlatego w październiku 1936 r. został przeniesiony w stan nieczynny, a w kwietniu 1937 r. w stan spoczynku. Postępowania przeciwko Rogawskiemu zakończyły się jeszcze w 1937 r., dyscyplinarne — pozbawieniem wszelkich praw wynikających ze służby państwowej, a karne — wyrokiem 3 lat więzienia¹⁶².

Casus Rogawskiego był najbardziej jaskrawym przykładem obsadzania stanowisk starościńskich z klucza czysto politycznego. Trudno oprzeć się wrażeniu, że możliwość czerpania profitów poza wynagrodzeniem było chyba główną motywacją Rogawskiego w momencie wstępowania do administracji. Przykłady innych starostów, zazwyczaj kończących służbę w administracji ogólnej przedwcześnie, były mniej rażące, a w każdym razie mogli się oni wylegitymować kartą niepodległościową, a zatem w kategoriach pomajowych

¹⁶² AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 394.

mieć mandat do pracy w administracji. Ilustracją może być wspomniany Stanisław Boryssowicz, starosta kielecki, wciągnięty do służby państwowej zapewne ze względu na znajomość z prezydentem I. Mościckim¹⁶³. Trudno też oprzeć się wrażeniu, że Eugeniusz Cedzyński został mianowany starostą w nagrodę za służbę w twierdzy brzeskiej, w czasie kiedy przebywali tam posłowie opozycji. Nie wiadomo, czy miało to być wynagrodzenie z inicjatywy elity piłsudczykowskiej, czy, co bardziej prawdopodobne, konsekwencja poczucia odpowiedzialności Wacława Kostka-Biernackiego za ludzi ze swojej załogi¹⁶⁴. Na to drugie wskazywałby fakt, że Cedzyński przeszedł z województwa nowogródzkiego (Nieśwież) do poleskiego (Łuniniec, Pińsk) w ślad za Kostkiem-Biernackim. *Nota bene* ostatni wojewoda poleski był w zabiegach o zapewnienie Cedzyńskiemu środków do życia bardzo konsekwentny¹⁶⁵.

Oczywiście wśród osób, które dostały się do aparatu administracyjnego na skutek dokonywanej przez piłsudczyków reformy znajdowali się rzeczywiście dobrzy fachowcy. Przykładem może być Roman Grochowski. Sposób w jaki trafił do administracji raczej nie budzi wątpliwości — najpierw sprawa jego zatrudnienia została załatwiona nieformalnie, a dopiero w następnej kolejności Grochowski wystąpił z odpowiednią prośbą. Jak stwierdzał bez ogródek, *reflektuję na stanowisko starosty z następujących względów: 1) moich zainteresowań w pracy, idących w kierunku studiów nad administracją wewnętrzną, specjalnie zaś administracją samorządową, 2) przygotowania praktycznego i teoretycznego, bowiem pracowałem parę lat jako sekretarz wydziału powiatowego, następnie w Biurze Zjazdów Samorządu Ziemskiego — instytucji, badającej sprawy administracji samorządowej*¹⁶⁶. W toku dalszej korespondencji wyjaśniono Grochowskiemu, że sprawa nie jest taka prosta, jak się podczas „rozmowy kwalifikacyjnej” wydawało, a objęcie stanowiska musi poprzedzić co najmniej trzymiesięczna praktyka administracyjna. Polecającym Grochowskiego do administracji ogólnej był dr Józef Bek, dyrektor Biura Zjazdów Samorządu Ziemskiego, wybitny działacz samorządowy

¹⁶³ CAW, MN 22 XII 1931, npag.; T. Filipowicz, *Deklaracja stu (22-go lutego 1916 r.)*, „Niepodległość” 1935, t. XI, s. 407.

¹⁶⁴ P. Cichoracki, *Droga ku anatemie. Wacław Kostek-Biernacki (1884–1957)*, Warszawa 2009, s. 190 (dalej: P. Cichoracki, *Droga ku anatemie...*). Rzecz charakterystyczna, akta personalne E. Cedzyńskiego nie odnotowują jakiegokolwiek jego pobytu w Brześciu. CAW, sygn. I.481.C.236.

¹⁶⁵ Jak słusznie zauważa P. Cichoracki, Cedzyński kontynuował karierę w aparacie skarbowym — w latach 1935–1936 był radcą w Izbie Skarbowej w Brześciu nad Bugiem (na stałe oddelegowanym do Warszawy), a następnie, do września 1939 r., naczelnikiem wydziału w Izbie Skarbowej w Kielcach. AAN, Ministerstwo Skarbu, sygn. 1654; P. Cichoracki, *Droga ku anatemie...*, s. 208.

¹⁶⁶ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki I, sygn. 22439, k. 88, Pismo Romana Grochowskiego do MSW, Warszawa 7 X 1929 r.

(ojciec późniejszego ministra spraw zagranicznych). Rodzi to podejrzenia, że protektorami Grochowskiego w MSW byli blisko z Bakiem współpracujący Maurycy Jaroszyński, wówczas już były podsekretarz stanu w MSW, albo wspomniany Stanisław Podwiński. Bardzo życzliwy stosunek władz MSW do Grochowskiego przejawiał się w rozmaity sposób. Przystano na jego prośbę by, ze względów rodzinnych, odbywał praktykę administracyjną w Urzędzie Wojewódzkim Warszawskim oraz wyrażono zgodę na kontynuację wykładów, oczywiście płatnych, w Studium Administracji Komunalnej WWP¹⁶⁷. Bez wsparcia politycznego Grochowski zapewne nie mógłby liczyć na stanowisko starosty czy naczelnika wydziału, które ostatecznie mu przypadło, gdyż nie miał ukończonych studiów wyższych, *ergo* nie spełniał kryterium wykształcenia. Z drugiej strony można stwierdzić, że Grochowski był znakomitym praktykiem i entuzjastą samorządu, stałym współpracownikiem tygodnika „Samorząd” i kwartalnika „Samorząd Terytorialny”, a zatem zatrudnienie go w administracji ogólnej było dla państwa korzystne¹⁶⁸.

Przy ocenie przesłanek, którymi kierowano się przyjmując kogoś do administracji ogólnej bądź przenosząc go na inne stanowisko, często decydujące okazywały się, podobnie jak to ma dzisiaj miejsce, nie poglądy polityczne, a właściwie umiejscowieni znajomi. Poza przytoczonym powyżej przykładem Zygmunta Szacherskiego można posłużyć się i innymi. Leon Zamecznik, starosta w Janowie Podlaskim w latach 1929–1932, był znajomym Władysława Beliny-Prażmowskiego, co miało zadecydować o przeniesieniu go w lutym 1937 r. do Lwowa¹⁶⁹. „Po znajomości” do administracji ogólnej trafił również dr Józef Tymiński. Prokurator sądów okręgowych w Samborze i Przemysłu został wojewodą krakowskim dzięki poparciu Sławoja Składkowskiego, któremu polecił go jego kolega Waław Żyborski, ówczesny dyrektor Departamentu MSW¹⁷⁰. Warto przy tej okazji nadmienić, że dzięki protekcji Tymiński osiągnął stanowisko kierownicze zdecydowanie szybciej niż jego stryjeczny brat Stanisław, który mimo tego, iż w administracji ogólnej pracował od 1922 r., dopiero w 1937 r. doszedł do stanowiska starosty, a na wojewodę nigdy nie awansował¹⁷¹.

¹⁶⁷ Ibidem, k. 37, Pismo wojewody warszawskiego do prowizorycznego starosty powiatowego w Grójcu, Warszawa 28 II 1933 r.

¹⁶⁸ A. Wiktorowska, *Polska bibliografia prawnicza samorządu terytorialnego 1840–1983*, Wrocław 1986, *passim*.

¹⁶⁹ AIPN Warszawa, IPN BU 0208/623, k. 40, Wyciąg z protokołu przesłuchania świadka Tadeusza Peryta z dnia 13 IX 1951 r., Warszawa 7 III 1952 r.

¹⁷⁰ AIPN Kraków, IPN Kr 010/2022, k. 56, Protokół przesłuchania podejrzanego Andrzeja Wolanieckiego, Kraków 24 IV 1951 r.

¹⁷¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 851, k. 195; *ibidem*, sygn. 838, k. 121.

Na podstawie przeanalizowanego materiału źródłowego można stwierdzić, że po uzyskaniu przez niektórych wyższych urzędników czy nawet polityków punktu zaczepienia w administracji MSW starali się oni albo z własnej inicjatywy ściągać tam swoich współpracowników (niekoniecznie z wojska), albo też, nagabywani przez owych znajomych, plasowali ich na podległych sobie stanowiskach. Przykładem takiego „dobrego kolegi” może być minister spraw wewnętrznych Bronisław Pieracki. Trudno powiedzieć, czy traktował on lokowanie znajomych do administracji jako element czynienia im przysług (tym bardziej że niejednokrotnie robił to poniekąd wbrew ich woli). Być może wprowadzanie do systemu osób powiązanych było formą budowy w MSW zaplecza, którego Pieracki nie miał. Pod koniec 1926 r. Pieracki ściągnął z wojska bliskiego znajomego, dr. Kazimierza Ducha, starostę nowosądeckiego, a następnie wicewojewodę krakowskiego¹⁷². Innym sprowadzonym przez Pierackiego z wojska starostą był mjr dypl. Kazimierz Ring. Już w czasie nauki w WSWoj. w latach 1921–1923 nie był najlepiej oceniany: *poważny, pilny, ale powolny w pracy, o zasobach zwykłych. Należy go przydzielić na stanowisko podrzędne w sztabie dywizji piechoty lub DOK*¹⁷³. Po blisko dziesięciu latach w zasadzie było gorzej — *przeciętny. Po upływie przeszło rocznego okresu pracy na stanowisku powiatowego komendanta uzupełnień osiągnął wyniki tylko przeciętne [...] Oddać do dyspozycji Dcy OK* [podkr. oryg.] *ze względu na przeciętną wartość służbową oraz szereg ujemnych cech charakteru (malkontent, gadatliwy, skłonny do intryg; przenika do społecznych organizacji prorządowych, gdzie usiłuje wywołać ferment niezadowolenia)*¹⁷⁴. Okoliczności odejścia Ringa z wojska tak opisał M. Romeyko: *Pewnego poranka, już w latach trzydziestych, wpada do mnie wyraźnie zakłopotany Kazio: „Marian, musisz mi doradzić... Wczoraj przypadkowo spotkałem Pierackiego [...]. Byliśmy ongiś w 4 pułku Legionów. „Kaziu jesteś mi potrzebny — powiedział — Przyjdź do mnie do ministerstwa. Zostaniesz starostą. Egzamin za tydzień.” Zbaraniałem, odpowiedziałem, że nie chcę być starostą i nie mogę nim być, bo nie mam zielonego pojęcia o służbie administracyjnej. Na to Pieracki: „To się nauczysz... Jesteś mi potrzebny i zostaniesz starostą”. Marian co mam robić? Byłem z Pierackim zawsze w dużej przyjaźni i nie chciałbym mu robić przykrości ale to skończy się i moją kompromitacją, i Pierackiego. Przede wszystkim nie zdam żadnego egzaminu!” Odpowiedziałem mu: „Jeżeli Pieracki, chce, żebyś został starostą,*

¹⁷² K. Duch, *Od Franz Jozefa do Bieruta. Wspomnienia*, mps w zbiorach autora, k. 236, 238.

¹⁷³ CAW, ap 2180, npag., Kurs normalny 1921/1932 WSWoj. Kpt. Ring. Ocena profesorów francuskich.

¹⁷⁴ CAW, ap 10248, npag., Streszczenie opinii kwalifikacyjnej za rok 1932.

to egzamin zdasz¹⁷⁵. Stało się jak Romeyko zapowiedział — Pieracki postawił na swoim i Ring, wbrew swej woli, starostą został¹⁷⁶.

Inną osobą często przewijającą się w relacjach jako promotor nowych kadr w administracji ogólnej jest wspomniany Wacław Żyborski. Poza wymienionym Tymińskim, dzięki Żyborskiemu do administracji trafił Michał Stefanicki, skądinąd raczej krytycznie nastawiony do reżimu piłsudczykowskiego¹⁷⁷.

„Układ” tworzony przez B. Pierackiego w resorcie MSW miał jednak charakter wtórny. Z chronologicznie wcześniejszą strukturą nieformalnych powiązań i sympatii polityczno-towarzyskich mamy do czynienia w przypadku Maurycego Jaroszyńskiego, byłego starosty mławskiego, od sierpnia 1926 r. dyrektora Departamentu Organizacyjnego, a od 12 X 1926 r. podsekretarza stanu w MSW. Przesłanek nominacji tego redaktora naczelnego „Samorządu”, znawcy spraw administracji lokalnej, ale dotychczas dość luźno związanego z piłsudczykami było kilka. Należały do nich rekomendacja — podobnie jak w przypadku Grochowskiego — Józefa Beka, b. wiceministra spraw wewnętrznych, czy też dobre zdanie Kazimierza Bartla. Autorka biografii Jaroszyńskiego wskazuje również na wątek przynależności Jaroszyńskiego do masonerii jako jeden z powodów, które ostatecznie zadecydowały o jego nominacji¹⁷⁸. Do osób związanych z Jaroszyńskim z pewnością możemy zaliczyć np. Stanisława Gliszczyńskiego. Relacje między oboma były na tyle ścisłe, że piastujący w latach 1932–1936 stanowisko starosty olkuskiego Gliszczyński zdecydował się na odejście z administracji (ze wszystkimi tego, przede wszystkim emerytalnymi, konsekwencjami) i objęcie funkcji inspektora w Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego, którego kierownikiem był Jaroszyński¹⁷⁹. Do grona osób związanych z Jaroszyńskim należał również i wspomniany Grochowski,

¹⁷⁵ M. Romeyko, *Przed i po maju*, t. II, Warszawa 1967, s. 307.

¹⁷⁶ Inna rzecz, że podobnie jak był przeciętnym oficerem, tak i w administracji nie błysnął szczególną inteligencją. Jak stwierdzano w opinii kwalifikacyjnej za rok 1938 r., *nałożone obowiązki wykonuje z pełnym zrozumieniem i poświęceniem mając na celu dobro społeczeństwa i Państwa — bardzo dbały o dobro sprawy służbowej [...] zna potrzebne do urzędowania przepisy i umie je stosować*. Ogólna ocena — dostateczna. AAN, MSW, dopływ — III, k. 183, Opinia kwalifikacyjna Kazimierza Ringa starosty powiatowego w Dębicy. Tożsame por. AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 6, t. I, npag. Osobą z układu Pierackiego był również starosta tczewski i kuzyn ministra Stanisław Krawczyk.

¹⁷⁷ Relacja p. A. Wiechy-Stefanickiej z 5 VII 2011 r., w zbiorach autora. W źródłach pojawia się również nazwisko Pierackiego jako protektora osoby Stefanickiego.

¹⁷⁸ Szerzej na temat okoliczności nominacji Jaroszyńskiego A. Rychły-Mierzwa, *op. cit.*, s. 43–48. Na ten temat, jak również bliskich związków z lewicą piłsudczykowską (choć w późniejszym okresie) por. *Diariusz i teki Jana Szembeka*, t. IV, oprac. J. Zarański, Londyn 1972, s. 133.

¹⁷⁹ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 22375, k. 81, Pismo dyrektora naczelnego Państwowego Zakładu Emerytalnego Wiktora Kościńskiego do Stanisława Gliszczyńskiego, b. prowizorycznego starosty w Warszawie, ul. Mazowiecka 1, Warszawa 14 V 1936 r.

którego przypadek wskazuje na szerszy wymiar zjawiska. W kwietniu 1933 r. ówczesny wojewoda wołyński Henryk Józewski zwrócił się do ministra spraw wewnętrznych z prośbą o przysłanie na nieobsadzone stanowisko naczelnika Wydziału Samorządowego Urzędu Wojewódzkiego Wołyńskiego właśnie Grochowskiego, którego znał już wcześniej i określał jako *znakomitego* na wakującą posadę¹⁸⁰. Należy podkreślić, że o znaczeniu „koterii Jaroszyńskiego” w resorcie może świadczyć fakt, iż mimo odejścia jej kierownika z ministerstwa wpływ na politykę personalną oraz w kwestii spraw samorządowych zachował on poprzez swego szwagra.

Oczywiście dokładne zbadanie lub stworzenie mapy „układu Pierackiego” czy „układu Jaroszyńskiego” nawet przy znacznie lepiej zachowanej bazie źródłowej nie jest dzisiaj możliwe. Wydaje się jednak, że można pozwolić sobie na wyróżnienie pewnych cech generalnych tego zjawiska.

Określenia „układ Pierackiego” — „układ Jaroszyńskiego” należy traktować jako symboliczne, uosabiane przez dwóch wybitnych działaczy obozu rządzącego piastujących funkcje podsekretarzy stanu w MSW. W istocie odzwierciedlali oni dwa podstawowe środowiska polityczne składające się na elitę obozu piłsudczykowskiego, które przyjęły w literaturze nie do końca precyzyjne nazwy „liberałów” i „pułkowników”¹⁸¹. W tym sensie Jaroszyńskiego można identyfikować jako lidera frakcji liberalnej w MSW, a Pierackiego — pułkownikowskiej.

Wcześniej rozpoczął się proces budowy zaplecza Maurycego Jaroszyńskiego. Miał on zdecydowanie większy zasób kadrowy, z którego mógł czerpać, i tym należałoby tłumaczyć szersze wykorzystanie osób związanych ze środowiskiem „zetowym”. Pieracki takiego zaplecza nie miał, stąd występujące, widoczne m.in. na przytoczonych przykładach, zjawisko pewnej przypadkowości, opieranie się na kryterium osobistej znajomości etc.

Warto nadmienić, że na pewne źródła konfliktu między Pierackim i Jaroszyńskim zwracali uwagę już współcześni. Jak stwierdzał J. Zdanowski, *miałem dziś intymne informacje o masonerii. Pieracki i Bek przed pół rokiem opuścili grupę, do której należą Jaroszyński*, [podsekretarz stanu MSW Władysław] *Korsak i Stempowski. Stąd stosunki bardzo dziś napięte [...] przed rokiem w grupie masońskiej, do której należał Bek, Pieracki, Korsak, Jaroszyński [...] nastąpił rozłam. Ludzie ci od tego czasu zwalczają się, ale w granicach*

¹⁸⁰ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 22439, k. 44, Pismo wojewody wołyńskiego do ministra spraw wewnętrznych, Łuck 2 VI 1933 r.

¹⁸¹ W.T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne obozu rządzącego w Polsce w latach 1926–1935*, Wrocław–Warszawa 1985, s. 31–33; W. Paruch, *Mysł polityczna obozu piłsudczykowskiego 1926–1939*, Lublin 2005, s. 13–14. Pozwala to zidentyfikować np. Antoniego Remiszewskiego, wojewodę lubelskiego, nie tyle jako „człowieka Józewskiego”, ile urzędnika orientacji raczej lewicowo-liberalnej; W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 343.

konieczności i rachowania się ze sobą skutkiem dawnych i istniejących koneksji i informacji¹⁸². Informacje Zdanowskiego nie były do końca ściśle, albowiem w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że do „uśpienia” czołowych piłsudczyków (w tym Pierackiego, Jaroszyńskiego czy Józewskiego) doszło w marcu 1928 r.¹⁸³ Niemniej wydaje się, że wymienione przez Zdanowskiego nazwiska wpisywały się w podziały piłsudczyków na „liberałów” i „pułkowników”.

Przy okazji warto się również odnieść do kwestii obecności starostów w strukturach wolnomularskich. Informacje i materiały dotyczące tego zagadnienia mają charakter szczątkowy, ale pozwalają odnotować, że poza wymienionym W. Korsakiem, w latach 1919–1921 starostą radzyńskim, członkami wolnomularstwa byli także inni wyżsi urzędnicy MSW, ideowo związani z lewicą — Władysław Mech czy Zygmunt Kmita¹⁸⁴. Z kolei w strukturach paramasońskich, Rotary Clubie, znajdziemy Józefa Jellinka, w latach 1920–1927 starostę nowogródzkiego, czy też wspomnianego Jana Wallasa¹⁸⁵.

Przedstawione powyżej przypadki „stronnictw” dotyczą urzędników, którzy osiągnęli stanowiska starościńskie, niemniej potwierdzenia znaczenia Pierackiego dla wciągania coraz to nowych osób do pomajowego MSW można szukać także wśród innych wyższych urzędników Polski niepodległej. Tego typu przykładem jest Waław Kostek-Biernacki, co też może rzucać dodatkowe światło na jego konflikt z wojewodą Józewskim¹⁸⁶.

11. Starostowie „na próbe”

Niezbyt liczną, ale dość charakterystyczną grupę wśród międzywojennych starostów stanowili tzw. przypadkowi starostowie. Zjawisko powoływania „przypadkowych starostów” występowało w zasadzie wyłącznie po 1926 r. Na grupę tę składają się przede wszystkim oficerowie służby czynnej przenoszeni do administracji. Trudno się temu dziwić biorąc pod uwagę fakt, że sporą część spośród nich stanowili ludzie, którzy po kilku, kilkunastu latach służby wojskowej musieli na nowo szukać sobie miejsca w cywilnym życiu. Jest

¹⁸² Biblioteka Polskiej Akademii Umiejętności i Polskiej Akademii Nauk w Krakowie, J. Zdanowski, *Dzienniki 1915–1935*, cz. VIII, sygn. 7862, k. 276, 283; T. Snyder, *Tajna wojna. Henryk Józewski i polsko-sowiecka rozgrywka o Ukrainę*, Kraków 2008, s. 254–256. Na temat sporów Józewski-Pieracki por. też B. Żongolłowicz, *op. cit.*, s. 394.

¹⁸³ L. Chajm, *Polskie wolnomularstwo 1920–1938*, Warszawa 1984 s. 424–425; L. Haas, *Masoneria polska XX wieku. Losy, loże, ludzie*, Warszawa 1996, s. 374, 472.

¹⁸⁴ L. Chajm, *op. cit.*, s. 147, 379.

¹⁸⁵ Ibidem, s. 505, 522.

¹⁸⁶ P. Cichoracki, *Droga ku anatemie...*, s. 360–361. Dodajmy, że powiązania te wykraczały poza ramy MSW i wynikały z podziałów w łonie elity piłsudczykowskiej. A. Adameczyk, *Bogusław Miedziński (1891–1972). Biografia polityczna*, Toruń 2000, s. 121–122, 222.

rzeczą zrozumiałą, że nie dla wszystkich pierwszy wybór nowej pracy musiał być od razu trafiony.

Możliwość powrotu do wojska oficerów przenoszonych w stan nieczynny pozostawiono w ustawie o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów WP¹⁸⁷. Dawała ona prawo do przeniesienia oficera w stan nieczynny na jego własną prośbę oraz pozwalala, na jego ponowny wniosek, na przedterminowe powołanie do służby czynnej. Z opcji tej skorzystał były legionista ppłk Konstanty Witold Czachowski. 28 maja 1927 r. został mianowany prowizorycznym starostą w Kamieniu Koszyrskim, po czym, chyba nie będąc do końca przekonany o właściwości dokonanego wyboru, prawie po roku, 23 maja 1928 r. na własną prośbę został zwolniony ze stanowiska (28 VII 1928 r.). Po powrocie do służby czynnej objął stanowisko komendanta Korpusu Kadetów nr 3 w Rawiczu, a w sierpniu 1930 r. ostatecznie przeniósł się do administracji i piastował stanowiska starościńskie do września 1939 r.¹⁸⁸

Przykładem oficera, b. legionisty i działacza niepodległościowego, który próbował przejść do cywila na różne stanowiska, w tym również starosty, był autor słów pieśni „My, Pierwsza Brygada” ppłk Andrzej Hałaciński. Po raz pierwszy odszedł ze służby wojskowej jeszcze w 1921 r., podejmując pracę w Domu Handlowo-Eksportowym „Leopolia” w Warszawie. Po dwóch latach, mimo zadowolenia przełożonych z jego pracy, z bliżej nieznanych przyczyn zakończył ją i został powołany do służby czynnej w Straży Granicznej na stanowisko komendanta wojewódzkiego w Tarnopolu¹⁸⁹. Pozostał na nim siedem miesięcy, po czym przez dwa lata pracował w Polskim Banku Krajowym, skąd znowu odszedł na własne żądanie. W latach 1925–1929 ponownie służył w WP, głównie jako oficer przysposobienia wojskowego, a w 1929 r. został starostą w Brzesku. W styczniu 1931 r. odszedł ze służby państwowej i objął najpierw posadę przedstawiciela browaru Okocim w Częstochowie, a następnie przeszedł do notariatu¹⁹⁰. W gronie tym możemy również spotkać inż. Ryszarda Daniela Konarzewskiego, syna generała WP, który w administracji ogólnej (łącznie jako prowizoryczny starosta oszmiański i referendarz Urzędu Woje-

¹⁸⁷ „Dz. U. RP” 1922, nr 32, poz. 256.

¹⁸⁸ CAW, sygn. I.481.C.5399, k. 3–8, Arkusz ewidencyjno-kwalifikacyjny K.W. Czachowskiego; ibidem, k. 20, Roczne uzupełnienie listy kwalifikacyjnej za rok 1930; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 816, k. 212–213; *Księga pamięci kadetów II Rzeczypospolitej. Aneks*, oprac. M. Pawluk, Warszawa 2006, s. 180. W.K. Cygan, *op. cit.*, t. I, A–F, Warszawa 2005, s. 169 — tu: bardzo dziurawy i z błędami życiorys, kończący się na r. 1928. Nie odnotowano również powrotu Czachowskiego do czynnej służby w 1928 r. *Nota bene* warto zauważyć, że także następny komendant KK nr 3, ppłk E. Wilczyński, został starostą.

¹⁸⁹ Według „Dziennika Urzędowego Delegata Rządu w Wilnie” 1923, nr 6 — komendanta SG w Wilnie.

¹⁹⁰ Loza, t. I, s. 246; K. Banaszek, W.K. Roman, Z. Sawicki, *Kawalerowie orderu Virtuti Militari w mogiłach katyńskich*, Warszawa 2000, s. 99.

wódzkiego) przepracował niecałe dwa lata — na tyle krótko, że nie czuł się po 1945 r. zmuszony odnotowywać tego faktu w dokumentach personalnych¹⁹¹. Przykładem oficera, b. legionisty, szukającego sobie miejsca w życiu cywilnym Polski pomajowej może być kpt. Jakub P. Uziębło. Kierownikiem starostwa w Sarnach pozostawał on krócej niż pół roku (1927–1928), w maju 1928 r. został naczelnikiem administracji Miejskich Zakładów Elektrycznych we Lwowie, a w 1934 r. spotykamy go jako pracownika Ministerstwa Skarbu¹⁹².

Wśród oficerów, którzy w ramach poszukiwania dla siebie miejsca w cywilu otarli się także o służbę w administracji ogólnej, znajdziemy także byłego legionistę, mjr. Antoniego Glanowskiego. Z wojska odszedł on w 1929 r., pierwotnie na stanowisko radcy wojewódzkiego w Urzędzie Wojewódzkim Tarnopolskim, następnie przez rok (1929–1930) był prowizorycznym starostą powiatowym w Skalacie. Jak się jednak okazało po inspekcji Stefana Stosyka, *zdaniem Wojewody do zmiany i to możliwie najszybszej kwalifikuje się tylko Glanowski, jako zgola nieopanowany, życiowo niewyrobiony, zbyt nerwowy i pozostający w zatargach z władzami niezespolonymi. [...] Wojewoda sądzi, iż Glanowski będzie się może nadawał na male spokojne starostwo kresowe, ja zaś uważam go za nienadającego się w ogóle na stanowisko kierownicze w administracji a tym mniej na starostę gdziekolwiek, choć uznaję jego dobre chęci i pracowitość*¹⁹³. Po odwołaniu pracował przez trzy kwartały jako radca wojewódzki w Urzędzie Wojewódzkim Lwowskim, a następnie w Kasie Chorych oraz Ubezpieczalni Społecznej we Lwowie. W 1936 r. zatrudniono go w magistracie m. Lwowa. Jednocześnie Glanowski był bardzo czynny społecznie — jako prezes Oddziału ZLP we Lwowie, a także wiceprezes Klubu Sportowego Czarni Lwów¹⁹⁴.

Należy zwrócić uwagę, że wszystkie, poza Konarzewskim, wymienione przypadki dotyczą byłych legionistów. Być może wynikało to z faktu, że przedstawiciele tego środowiska, mając poparcie ze strony wysoko postawionych kolegów z wojska, mogli sobie pozwolić (nawet w czasach wielkiego kryzysu) na grymaszenie w kwestii pracy.

¹⁹¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 849, k. 111; ibidem, sygn. 849a, k. 92; CAW, tap 1374/68/36, k. 9, Życiorys ppor. rezerwy Konarzewskiego Ryszard, 14 maja 1952 r.

¹⁹² CAW, KN 12 V 1931, npag.; AAN, Ministerstwo Skarbu, sygn. 3193; „Dz. U. MSW” 1927, nr 3–4, poz. 154; ibidem 1928, nr 1, poz. 80.

¹⁹³ AAN, MSW, sygn. 47, s. 23, Sprawozdanie z inspekcji inspektora ministerialnego Stefana Stosyka. Województwo tarnopolskie, 27–31 V 1930 r.

¹⁹⁴ CAW, sygn.. 1769/89/1445; S. Kosina, *Pplk Antoni Glanowski, legionista — hallerczyk*, „DP i DŻ” (Londyn) 10 IV 1975, nr 115, s. 4; Biblioteka Polska w Londynie, Archiwum Osobowe Emigracji Bohdana Jeżewskiego, akta A. Glanowskiego.

12. Starostwie do zadań specjalnych

Analiza biografii międzywojennych starostów prowadzi także do wniosku, że byli wśród nich i tacy, którzy na urząd byli powoływani w sytuacjach nadzwyczajnych. Przykładem może być Seweryn Czerwiński. Po ukończeniu studiów w Wyższej Szkole Handlowej w Warszawie oraz krótkim epizodzie w Akademii Handlowej we Frankfurcie n. Menem, podjął w czasie I wojny światowej pracę w biurze RGO w Warszawie. 1 lutego 1919 r. został zatrudniony jako p.o. referent Sekcji Samorządowego Zarządu Centralnego MSW i w tym resorcie pozostał przez następne 20 lat, z czego 3 lata w administracji II instancji (Urząd Wojewódzki w Stanisławowie oraz Komisariat na m. st. Warszawę), a resztę w centrali, włączając w to przeniesienia dla realizacji konkretnych zadań¹⁹⁵. Śledząc systematyczne awanse i przeniesienia Czerwińskiego można dostrzec, że był on posyłany na trudne odcinki, przede wszystkim w wymiarze samorządowym, celem unormowania w odpowiednich powiatach stosunków gospodarczych. I tak od 27 lutego do 17 grudnia 1929 r. był komisarycznym kierownikiem Zarządu Miejskiego m. Lublina. Na stanowisku tym doprowadził do sanacji finansów komunalnych, znajdujących się na skraju załamania z powodu pożyczki ulenowskiej, a działania swoje opierał na zasadzie fachowości, abstrahując od kryterium poglądów politycznych¹⁹⁶. Ponownie w sierpniu 1932 r. został wysłany z misją uzdrowienia finansów samorządowych, tym razem do Gdyni. Mianowany komisarzem rządowym w zasadzie nie osiągnął sukcesów w prostowaniu spraw finansowych, ponoć ze względu na sztywne stanowisko BGK, i w lutym 1933 r. odwołano go do Warszawy¹⁹⁷. Inna rzecz, że stanowisko komisarza rządu w Gdyni wymagało szczególnych predyspozycji, którymi wykazał się dopiero jego następca, Stefan Franciszek Sokół¹⁹⁸.

Podobnie można scharakteryzować karierę zawodową Marceliego Porowskiego, również wybitnego znawcy spraw samorządowych, który był od kwietnia 1919 r. zatrudniony w Sekcji Samorządowej (później Departamencie Samorządowym) Zarządu Centralnego MSW, a w latach 1919–1920 oddelegowany do Skierniewic jako starosta. W 1929 r. odszedł z MSW obejmując stanowisko dyrektora Związku Miast Polskich¹⁹⁹.

¹⁹⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 849, k. 1; ibidem, sygn. 849a, k. 25, 76; ibidem, PRM — cz. VIII, s. 137–138.

¹⁹⁶ J. Marczuk, *Prezydenci miasta Lublina 1918–1939*, Lublin 1994, s. 51–54.

¹⁹⁷ A. Ivánka, *Wspomnienia skarbowca 1927–1945*, Warszawa 1964, s. 225.

¹⁹⁸ M. Widernik, *Główne problemy gospodarczo-społeczne miasta Gdyni w latach 1926–1939*, Gdańsk 1970, s. 47–50; M. Kardas, *Czerwiński Seweryn*, [w:] *Encyklopedia Gdyni*, Gdynia 2006, s. 117–118.

¹⁹⁹ Loza, t. II, s. 244; A.K. Kunert, *Porowski Marceli*, [w:] PSB, t. XXVII, Wrocław 1983, s. 666–668. Nic w tym względzie nie wnosi słaba praca M.M. Drozdowskiego, *Marceli Po-*

13. Starostowie ciekawi

Na zakończenie warto też odnieść się do grupy starostów „ciekawych”. Trudno bowiem przy analizie biografii międzywojennych urzędników oprzeć się wrażeniu, że nie wszyscy byli nawet nie tyle rasowymi urzędnikami (bo takich znalazłoby się znacznie więcej), ile z punktu widzenia posiadanych, niekiedy bardzo wysokich kwalifikacji, w kategoriach zdroworozsądkowych kompletnie nie pasowali do korpusu urzędniczego.

Zestawienie starościńskich oryginałów może otworzyć dwóch miłośników śpiewu. Bardzo ciekawą postacią jest tu reprezentant znanej krakowskiej rodziny prawniczej, dr Antoni Zoll. Urodził się 2 czerwca 1870 r. w Krakowie jako syn Fryderyka, profesora UJ. W 1888 r. uzyskał świadectwo maturalne w III gimnazjum im. króla Jana Sobieskiego w Krakowie, po czym podjął studia prawnicze najpierw na Uniwersytecie Jagiellońskim, a następnie na Uniwersytecie Wiedeńskim, gdzie w 1893 r. uzyskał doktorat z prawa. Jak sam zaznaczał, *nie poprzestając na studiach prawniczych kształci się w agronomii, a jako miłośnik sztuki także w malarstwie i muzyce mając zamiar wykorzystać swój potężny głos barytonowy i poświęcić się scenie. Idąc jednak za wolą rodziców poświęca się karierze urzędniczej*²⁰⁰. Przed wstąpieniem do galicyjskiej administracji politycznej w 1894 r. Zoll próbował sił w sądownictwie, prokuraturii, wreszcie w austriackim Ministerstwie Wyznań i Oświaty²⁰¹. W czasie rosyjskiej okupacji Lwowa w 1914 r. utrzymywał się z prowadzenia, wspólnie z Gabriellą Zapolską, kiosku. Starostą jasielskim został w 1924 r. Jak stwierdzał po latach K. Duch, *stanowisko starosty nie było dla niego niczym imponującym. Miał ad personam stopień służbowy V. Do swoich przełożonych odnosił się z dużą rezerwą i często odpisywał w sposób pouczający, gdy otrzymał jakieś zarządzenie, które wydawało mu się głupie. Nie lubił woj. Darowskiego, choć potem przekonał się do niego, ani Kwaśniewskiego, lekceważąc ich jako dyletantów. Tak samo lekceważąco odnosił się do min. Składkowskiego, który był w Jaśle na inspekcji. Ze mną jako wicewojewodą nie miał zatargów i każde moje polecenie wykonywał lojalnie. Jego elaboraty prawnicze były najinteligentniej redagowane. Traktowałem go z wyróżnieniem jako starszego kolegę. Starał się odplacać mi gorliwym wykonywaniem zleceń, które wychodziły ode mnie. W r. 1930 tuż przed wyborami przeniesiono Zolla w stan nieczynny, co*

rowski. *Prezydent Powstańczej Warszawy*, Warszawa 2010. Nawet zawarte w niej zestawienie prac M. Porowskiego jest bardzo wybiórcze i ma charakter przypadkowy.

²⁰⁰ Powiat jasielski, „EI” 1928, nr 22–23, s. 23.

²⁰¹ Ibidem; *Varia Sobiesiana. Księga pamiątkowa II liceum (dawniej III gimnazjum) im. króla Jana III Sobieskiego 1883–2008*, red. B. Mazan, T. Pogórski, Kraków 2008, s. 196; I. Röskau-Rydel, *Niemiecko-austriackie rodziny urzędnicze w Galicji 1772–1918*, Kraków 2011, s. 206.

go bardzo uraziło. Mówił, iż gdyby wiedział o tym, że chcą pozbyć się go, byłby podał się sam do dymisji²⁰². Mimo porzucenia myśli o karierze zawodowego śpiewaka, pasja Zollowi pozostała także wówczas, gdy był urzędującym starostą, który o każdej porze dnia i nocy budził je ariami operowymi, śpiewanymi przy otwartym oknie lub granymi fortissimo na gramofonie. Jak wspominał po latach H. Steinhaus, Zoll żył w wielkiej przyjaźni z [Adamem] Didurem i jego córkami, bywał u niego Kiepora [...] później, kiedy przeszedł na emeryturę i zamieszkał w willi inż. Dietziusa koło Niegłowic, zbierał na drodze gwoździe, żeby nie przebijały opon. Miał też kolekcję płaskich kamyków do rzucania kaczek, a także odbywał polowania na nocne ćmy, których miał piękny zbiór²⁰³.

Romuald Mossoczy, z wykształcenia architekt, od 1913 r. występował w operze lwowskiej. Od 1914 r. służył najpierw w armii austriackiej na froncie rosyjskim i włoskim, a po wybuchu insurekcji ukraińskiej brał udział w walkach o Lwów, wojnie polsko-ukraińskiej i polsko-bolszewickiej; dwukrotnie był odznaczany Krzyżem Walecznych. Służbę czynną ostatecznie opuścił w 1921 r. Występował w Teatrze Wielkim w Poznaniu oraz Teatrze Polskim w Katowicach. W 1936 r. wstąpił do administracji państwowej i objął stanowisko starosty grodzkiego w Białymstoku, które piastował do początku 1939 r. Po wojnie powrócił do śpiewania — występował w Operze Poznańskiej²⁰⁴. Był bratem Zygmunta, bardziej od niego znanego basa, występującego na deskach opery lwowskiej, warszawskiej, a także na scenach włoskich.

Stanowiska starostów piastowało również dwóch byłych księży rzymskokatolickich, którzy w momencie obejmowania urzędu byli już osobami świeckimi. W obu przypadkach źródłem tej zmiany były najprawdopodobniej kobiety. Chronologicznie pierwszym był Franciszek Foryś, w 1899 r. wyświęcony na księdza i pełniący obowiązki duszpasterskie w diecezji krakowskiej. Jeszcze przed wybuchem I wojny światowej uzyskał on dyspensę papieską, przenoszącą go w stan świecki, a następnie zezwalającą na zawarcie związku małżeńskiego. W latach 1916–1917 Foryś służył w LP, a później podjął w Radomiu obowiązki nauczyciela w miejscowym gimnazjum i seminarium nauczycielskim. W marcu 1919 r. został prezydentem Radomia, które to stanowisko piastował do kwietnia 1921 r. Wówczas wstąpił do administracji ogólnej jako p.o. starosta powiatowy w Brześciu nad Bugiem. Z administracji

²⁰² K. Duch, *op. cit.*, k. 321–322.

²⁰³ H. Steinhaus, *Wspomnienia i zapiski*, oprac. A. Zgorzelska, Wrocław 2002, s. 111–112. Interesujące informacje na temat oryginalnego zachowania dr. Antoniego Zolla, por. A. Zoll, *Zollowie. Opowieść rodzinna*, współpr. J. Zoll, Kraków 2011, s. 66–73.

²⁰⁴ CAW, ap 1379, npag.; ibidem, KW 81/M-3048, npag.; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 852, k. 247, 329; ibidem, sygn. 830, k. 172; *Słownik biograficzny teatru polskiego 1765–1965*, Warszawa 1973, s. 463.

odszedł we wrześniu 1926 r. na własną prośbę, przechodząc do szkolnictwa. Był później zaangażowany w działania BBWR²⁰⁵.

Włodzimierz Hübner, wyświęcony ok. 1905 r., od 1908 r. pracował jako nauczyciel w gimnazjum w Kielcach. W styczniu 1919 r. wstąpił do Wojska Polskiego i służył najpierw jako referent oświatowy w 25. pp, a od października 1919 r. w takimż charakterze w DOGen. Lwów, cały czas będąc księdzem. Jak w czerwcu 1920 r. stwierdzali jego przełożeni, *z powodu osobistych przeżyć podał prośbę: a) o zwolnienie go z obowiązków kapłańskich, b) o zwolnienie go z dyspozycji Kurii Biskupiej WP*²⁰⁶. Wkrótce objął stanowisko zastępcy szefa wydziału propagandy przy Oddziale II Sztabu MSWojsk. i zajmował się głównie organizowaniem wyjazdów czołówek propagandowych na front. W następnych latach pozostawał w Oddziale III SG w Sekcji Oświaty i Kultury. Z wojska odszedł w konsekwencji pomajowej polityki personalnej i objął, po odbyciu trzymiesięcznej praktyki administracyjnej, stanowisko referendarza, a w sierpniu 1929 r. starosty horodeńskiego. Stał jeszcze na czele starostw w Kosowie Pokuckim oraz Nadwórnej, po czym w listopadzie 1932 r. został zastępcą szefa, a w 1933 r. szefem Biura Usprawnienia Administracji przy Prezydium Rady Ministrów. Do działu MSW powrócił przed wojną, otrzymując w kwietniu 1938 r. stanowisko dyrektora Biura Personalnego MSW, którą to funkcję sprawował do wybuchu wojny²⁰⁷.

Okoliczności kształtowania państwa polskiego spowodowały, że jego korpus urzędniczy powstawał w bardzo trudnych warunkach. W pierwszym okresie wśród starostów dominowali reprezentanci środowisk, których określiliśmy jako ziemian, uchodźców z Rosji czy działaczy ruchu socjalistycznego. W warunkach stabilizacji poddano ich weryfikacji lub sami odeszli ze służby państwowej. Okazało się jednak, że nawet w dwudziestoletniej perspektywie trudno mówić o ścisłej profesjonalizacji tej grupy zawodowej. Co prawda bowiem odsetek osób, które możemy określić jako ziemian uległ obniżeniu, ale pojawili się zdemobilizowani oficerowie (na większą skalę po przewrocie majowym) czy działacze niepodległościowi (ze szczególnym uwzględnieniem „zetowców”). Odsetek osób na stanowiskach starościńskich z wykształceniem wyższym prawniczym zamiast rosnać — spadał, choć z drugiej strony malała również grupa urzędujących starostów, którzy w ogóle nie podjęli

²⁰⁵ CAW, odrzuc. 28 III 1933, npag.

²⁰⁶ CAW, ap 2921, npag., Pismo p.o. Szefa Oddziału II do Oddziału V MSWojsk., Warszawa 15 VI 1920 r.

²⁰⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 849, k. 9; ibidem, sygn. 849a, k. 22; ibidem, PRM, cz. VIII, sygn. 18, npag; ibidem, PRM, cz. VI, sygn. 46–25.

studiów. Zjawiska te były efektem zmiany polityki MSW po przewrocie majowym, ale i konsekwencją odpowiedzialności państwa za losy tych, którzy wzięli udział w walce o niepodległość.

ROZDZIAŁ III

GEOGRAFIA URZĘDOWANIA

1. Konflikty postzaborowe

W rozdziale I scharakteryzowano problemy towarzyszące budowie aparatu starościńskiego po odzyskaniu niepodległości. Przedstawionym kwestiom personalnym możemy nadać pewien kontekst geograficzny, przejawiający się w wymiarze zarówno regionalnym, jak i lokalnym. Pogłębiane przez 120 lat niewoli podziały miały charakter nie tylko prawny, ale, o czym wielu dziś zapomina, mentalny. Proces zacierania granic w wymiarze prawnym był czasochłonny i nie został, mimo dużych sukcesów na tym polu, zakończony do wybuchu II wojny światowej. Unifikacja w mentalnym tego słowa znaczeniu postępowała, wbrew pozorom, szybciej, choć też trudno mówić o pełnym sukcesie.

W odniesieniu do środowiska starościńskiego, czy nawet szerzej — urzędniczego, możemy wskazać kilka płaszczyzn, na których podziały były widoczne. Konflikty były w pewnej mierze nieuniknione — władze centralne, starając się przyspieszyć procesy integracyjne, wykorzystywały także urzędników, przenosząc ich służbowo ponad granicami zaborów. Działo się tak niezależnie od tego, kto u władzy się znajdował, choć najwięcej konsekwencji w tym względzie wykazała sanacja¹. Przenoszenie funkcjonariuszy państwowych było również, zwłaszcza w pierwszych latach niepodległości, nieodzownym elementem uzupełniania braków kadrowych w poszczególnych dzielnicach i urzędnicy administracji ogólnej byli traktowani podobnie jak nauczyciele czy sędziowie.

Spory wynikające z zaborowego podziału i wpisujące się w ducha separatyzmu poszczególnych ziem chyba w największym stopniu dawały o sobie znać w odniesieniu do ziem pomorskich. Wydaje się, że źródeł tego należy

¹ Przyjęto zasadę, że urzędnicy z Galicji przed samodzielnym objęciem starostwa nawet na terenie b. zaboru austriackiego muszą, w formie służby referendarskiej, zapoznać się z warunkami urzędowania w powiatach b. Królestwa Polskiego. Nabyte przy takiej okazji umiejętności czyniły z nich funkcjonariuszy bardziej uniwersalnych; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 295a, k. 76, Pismo Mariana Balińskiego referendarza w VII st. sl. i zastępcy starosty w Olkuszu do wojewody w Kielcach, Olkusz 8 VIII 1929 r.

upatrywać w bardzo silnych różnicach dotyczących poziomu rozwoju gospodarczego i jakości życia. W powstającej Polsce obszar b. zaboru pruskiego jawił się jako swoista ziemia obiecana, niedotknięta piętnem wojny, stojąca na wyższym poziomie rozwoju gospodarczego. Efektem takiego przekonania był występujący już od przełomu 1918 i 1919 r. napływ robotników na tereny podległe NRL². Wśród ludności miejscowej narastało przekonanie o dominacji elementu napływowego. Przejawem napięć, zwłaszcza w odniesieniu do funkcjonariuszy wywodzących się z b. zaboru austriackiego, były różnorakie złośliwe fałszywki kursujące wśród społeczeństwa, a odnotowywane przez prasę:

Okólnik. Tutejszem zarządzeniem z dnia 13.2.21. L. Dz. I/1943/21 W.I.L. 9786/2 w sprawie kontroli ewidencji poszczególnych resortów i dystynkcji dla fungujących funkcjonariuszy Prezydium Rady Ministrów poleciło pilną zwracać uwagę, aby przydzieleni odnośnym dekretem swej władzy koncypjenci oraz manipulanci exteryzujący funkcjonariusze byli wyłącznie urzędnikami resortowymi byłego zaboru austriackiego. Prezydium Rady Ministrów raz jeszcze z całym naciskiem zwraca uwagę, że w ostatnich czasach na odpowiedzialne stanowiska resortowe dostają się ludzie niepowołani z warszawskim domowym wykształceniem. W związku z powyższym poleca się PP Dyrektorom Dep., Szefom Sekcji, aby przedłożyli w terminie do dnia 15 maja wykaz manipulacyjny wszystkich fungujących koncypjentów, którzy, mając tutejsze wykształcenie i nie będąc byłymi urzędnikami c.k. urzędu austriackiego, zajmują stanowiska powyżej X kategorii. Sprawozdania te powinny być ściśle poufne, zaopatrzone tylko podpisem, bez auflagu³.

Jak w rzeczywistości kształtowała owa dominacja urzędników spoza b. zaboru pruskiego? Według obliczeń J. Kutty urzędnicy wywodzący się z b. Królestwa Polskiego oraz Galicji stanowili niespełna 20% ogółu funkcjonariuszy Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego, natomiast ze względu na posiadaną przewagę w wyższym wykształceniu zdominowali oni stanowiska kierownicze. Zdając sobie sprawę z istniejących napięć międzyzaborowych i niechęci do przybyszów z zewnątrz, często nominowano „swoich” także do pełnienia funkcji starościńskich, choć były to osoby pozbawione kwalifikacji, co w negatywny sposób wpływało na jakość urzędowania⁴.

² W ostatnim czasie zauważyć można coraz większy napływ robotników z Rzeczypospolitej Polskiej w naszej dzielnicy. Robotnicy ci sądzą, że znajdują tutaj zajęcie i zarobek. Przypuszczenie to jest mylne. Przeciwnie i w naszej dzielnicy szerzy się bezrobocie i z wielkimi tylko trudnościami można wskazać pracę wszystkim tutejszym robotnikom. Z tego powodu przestrzegamy usilnie przed przybywaniem w naszą dzielnicę celem szukania pracy; Obwieszczenie Komisariatu NRL, „Tygodnik Urzędowy NRL” 1919, nr 2, s. 7.

³ Pisownia oryginalna; Z Prezydium Rady Ministrów, „MP” 16 VII 1921, nr 159, s. 1.

⁴ J. Kutta, *Druga Rzeczpospolita...*, s. 95–96.

Mimo nieprzychylnego klimatu, który wytworzył się wobec „galileuszy”, NRL i następnie Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej, korzystały jednak ze składanych im propozycji albo same zabiegały o przeniesienie urzędnika na podległy im teren. Podkreślano, że większość przeniesionych z innych dzielnic to wysokiej klasy fachowcy, rzetelnie i uczciwie wypełniający swoje obowiązki⁵. Z czasem weryfikacja napływowych funkcjonariuszy dokonywała się poprzez ich pracę. Przykładem może być sekretarz Namiestnictwa we Lwowie Romuald Wilczek, zwracający się do NRL tymi słowami: *przypuszczając, iż Wielkopolska pozbawiona polskich urzędników, przynajmniej chwilowo zechce zapotrzebowania pokryć urzędnikami galicyjskimi, wnoszę prośbę o przyjęcie mnie do administracji politycznej we Wielkopolsce. Powodując się wyłącznie prawdziwym podziwem dla społeczeństwa Księstwa oraz panującego tam ładu i porządku przyjąłbym każdą posadę bez względu na warunki materialne oraz stanowisko w hierarchii*⁶. Okazało się, że faktycznie był on pierwszorzędny urzędnikiem, służył w administracji jeszcze do wybuchu wojny i zbierał bardzo wysokie oceny oraz liczne pochwały i odznaczenia⁷. Oczywiście nie można wykluczyć, zapewne liczniejszych, przenosin z przyczyn bardziej przyziemnych. Dla przerośniętego galicyjskiego aparatu administracyjnego praca w innych zaborach stanowiła naturalną okazję do awansu i poprawy sytuacji materialnej.

Jak wspomniano, z kadrowego punktu widzenia w jeszcze gorszej sytuacji niż Wielkopolska czy Pomorze znajdowało się województwo śląskie, gdzie również występowały silniejsze obawy przed drenażem ekonomicznym. Swoistym zabezpieczeniem przed zbędną dominacją przyjezdnych była autonomia śląska, nakazująca przyjmowanie przy równych kwalifikacjach Górnosłazaków. Jak stwierdzał pierwszy wojewoda śląski, praktyka szła dalej — nawet przy nierównych kwalifikacjach przyznawano pierwszeństwo miejscowym zakładając, że byli w stanie wyrównać braki w wiedzy⁸. Żadna jednak pozytywna dyskryminacja nie była w stanie przekreślić faktu całkowitego w zasadzie braku odpowiednio wykształconych urzędników. Podkreślał to też W. Korfanty: *Górnosłazaków, kwalifikujących się na wysokie urzędy, niestety jest mało*

⁵ Konferencje P. Ministra b. Dzielnicy Pruskiej w Poznaniu, „MP” 16 VIII 1920, nr 184, s. 3.

⁶ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1034, npag., Pismo sekretarza Namiestnictwa Romualda Wilczka do Naczelnej Rady Ludowej, 6 IV 1919 r. Warto nadmienić, że Wilczek nie ukrywał chęci przenosin, zgłaszając sprawę PKL.

⁷ CAW, ap 685 prac. cyw., npag.; A. Podsiadły, *Wilczek Romuald*, [w:] *Słownik biograficzny Śremu*, pod red. D. Płygawko i A. Podsiadłego, Śrem 2008, s. 382–383.

⁸ E. Kostka, *Pierwsze dziesięciolecie polskiej administracji w Województwie Śląskim*, [w:] *Księga pamiątkowa X-lecia Związku Urzędników Państwowych, Samorządowych i Komunalnych na wojew. śląskie z/s w Katowicach*, Katowice 1934, s. 22.

— powiedzmy to sobie otwarcie i szczerze — ich jest mało i dopiero naszym zadaniem i zadaniem poniekąd naszego Sejmu jest, żeby nasze młode pokolenie wychować na ludzi, którzy by mogli piastować i sumiennie spełniać wysokie urzędy. Dlatego we własnym interesie potrzebujemy pomocy z innych dzielnic Polski⁹. Patrząc także na obsadę stanowisk starościńskich, rzeczywiście można dostrzec efekty wspomnianej pozytywnej dyskryminacji — jak wspomniano, pierwsi starostowie śląscy to generalnie ludzie miejscowi. Nie zawsze jednak utrzymanie ich na dłuższą metę było możliwe. Jak stwierdzał wojewoda śląski, *Olearczyk przez czas swego dwuletniego urzędowania na stanowisku starosty w Tarn[owskich] Górach nie zdołał zjednać sobie zaufania miejscowego społeczeństwa, ni urzędowi swemu przysporzyć powagi. Postępowaniem swym zraził do siebie szerokie koła miejscowej ludności, do tego doszło że kilkakrotnie delegacje domagały się usunięcia Olearczyka z tego stanowiska. Dalsze utrzymywanie go na tym stanowisku groziło interpelacjami w Sejmie RP, jak mi to w swoim czasie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych zakomunikowano. [...] Olearczyk bardziej nadaje się na stanowisko Dyrektora Urzędu Ubezpieczeń Społecznych, gdyż na tym stanowisku nie ma bezpośredniego kontaktu z szerokimi kołami ludności, jaki miał na stanowisku Starosty i które to stanowisko w ogóle jest łatwiejsze, przeto sędzę iż jako Dyrektor tego Urzędu swemu zadaniu odpowie. Z uwagi na to, że Olearczyk jest Górnoszlązakiem i w okresie plebiscytowym oddał pewne usługi jako doradca powiatowy, oraz by nie narazić się na zarzut usuwania Górnoszlązaków z wyższych stanowisk w służbie państwowej, nie uważam również na razie za wskazane przedstawić Ministerstwu wniosku na zwolnienie Olearczyka ze służby państwowej na podstawie art. 116 o państwowej służbie cywilnej*¹⁰. Faktycznie Olearczyk objął kierownictwo Urzędu Ubezpieczeń Społecznych i piastował je jeszcze w latach 30.

Omawiając tę kwestię, warto pamiętać o dwóch rzeczach. Po pierwsze, w przypadku b. zaboru pruskiego poza antagonizmem między mieszkańcami tej dzielnicy a resztą Rzeczypospolitej wchodził w grę również swoisty separatyzm Pomorza wobec Wielkopolski¹¹. Po drugie, pojawia się problem stereotypu dominacji urzędników pochodzących z Galicji. Zgodnie z danymi zaprezentowanymi w tab. nr 10 widoczna jest systematyczna marginalizacja przedstawicieli ziem pomorskich¹². Okazało się, że braki będące spadkiem

⁹ Ibidem, s. 23.

¹⁰ AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 467, k. 113–114, Pismo wojewody śląskiego do MSW, Katowice 5 V 1925 r.

¹¹ A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej...*, s. 119.

¹² Dużej ostrożności wymaga korzystanie z danych statystycznych bazujących na wynikach ankiety przeprowadzonej wśród funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej w styczniu 1923 r. Trudno w ogóle odnieść się do pojawiającej się tam liczby 368 „wojewodów i starostów”. Oznaczałoby to, że starostów było wówczas ok. 350, podczas gdy faktyczna liczba

Tab. nr 10. Obsada stanowisk starościńskich wg kryterium pochodzenia [dane w %]. Granice wg stanu z 1914 r. (A — poddany austriacki; N — poddany niemiecki; R — poddany rosyjski).

Zabór	Województwo	30 VI 1925			30 VI 1929			30 VI 1935		
		A	N	R	A	N	R	A	N	R
rosyjski	Komisariat na m. st. Warszawę	—	—	—	—	—	100	25	—	75
	bialostockie	10	—	90	30	—	70	45	—	55
	kieleckie	36	—	64	24	—	70	47	—	53
	lubelskie	33	7	60	42	—	58	42	—	58
	łódzkie	42	—	58	41	—	59	50	—	50
	nowogrodzkie	—	—	100	—	—	100	11	—	89
	poleskie	—	—	100	11	—	89	33	—	67
	warszawskie	43	—	57	11	—	89	19	5	76
	wileńskie	—	—	100	—	—	100	10	—	90
	wołyńskie	—	—	100	20	—	80	18	—	82
pruski	pomorskie	19	81	—	17	50	33	41	12	47
	poznańskie	36	61	3	44	35	21	55	15	30
	śląskie	38	62	—	75	25	—	50	50	—
austriacki	krakowskie	100	—	—	91	—	9	67	—	33
	łwowskie	100	—	—	92	4	4	69	4	27
	stanisławowskie	100	—	—	79	—	21	42	—	58
	tarnopolskie	100	—	—	93	—	7	65	—	35

Opracowanie własne

po zaborach są na tym obszarze tak dotkliwe, iż piętnaście lat niepodległości nie było w stanie ich wyrównać. Dodajmy również, że w tym względzie także czynnik polityczny należy uznać za niesprzyjający, a to ze względu na dominujące, zwłaszcza na terenie województw poznańskiego i pomorskiego, tendencje nacjonalistyczne. Z drugiej strony trudno było masowo wysyłać do służby na terenach charakteryzujących się wyższą kulturą prawną urzędników

powiatów ziemskich i miejskich (niejednokrotnie obsadzanych przez jedną i tę samą osobę) w apogeum wynosiła 303. Ponadto zestawienie GUS nie uwzględnia województwa śląskiego. *Funkcjonariusze państwowej służby cywilnej. Wyniki spisu ze stycznia 1923 r.*, Statystyka Polska, t. X, Warszawa 1925, s. 25 (dalej: *Funkcjonariusze państwowej...*); A.J. Mielcarek, *op. cit.*, s. 61.

mających doświadczenie z dalekimi od tych standardów zwyczajami imperium rosyjskiego. Ponadto, jak wspomniano w rozdz. I, warto w tych rachubach brać pod uwagę również kwestie związane z długością służby na terenie danego województwa — w wielu przypadkach okaże się wówczas, że „obcy” niekoniecznie muszą być tacy obcy.

Można przy tej okazji zauważyć, że co prawda na terenie b. zaboru rosyjskiego wzrasta odsetek starostów urodzonych w Galicji, ale procesowi temu towarzyszy wzrost odsetka przybyszów z Kongresówki i ziem zabranych na terenie b. zaboru austriackiego. Jest to konsekwencja przede wszystkim piłsudczykowskiej polityki mieszania korpusów urzędniczych z różnych dzielnic¹. Dodatkowo w grę wchodziły przyjęcia do administracji osób związanych z nowym obozem władzy, czego beneficjentami byli po prawdzie głównie dawni poddani carscy. W efekcie w 1935 r. mamy do czynienia z sytuacją, gdy starostów-Galicjan w Galicji było procentowo mniej niż „Królewaków” (rozumianych łącznie z ziemiami zabranymi) w b. zaborze rosyjskim. Dodajmy, że nie są to fakty, o których rządzący nie wiedzieli. Kazimierz Duch, przygotowując na zlecenie B. Pierackiego analizę dotyczącą strategii wyborczej w 1930 r., w kontekście dominacji Królewaków na stanowiskach wojewodów i wyższych urzędników ministerialnych wyraźnie sugerował równouprawnienie wszystkich dzielnic².

Niejako w cieniu konfliktu na linii ziemie poniemieckie — reszta Rzeczypospolitej pozostawał spór między urzędnikami pochodzącymi z Galicji a Królewakami. Mimo tego, że Królestwo Polskie znajdowało się w sytuacji kadrowo lepszej niż ziemie poniemieckie, i tak na terenie tamtejszych powiatów istniały stosunkowo duże możliwości zatrudnienia urzędników galicyjskich. Także tam mieliśmy do czynienia z indywidualnym porozumiewaniem się b. urzędników ck Namiestnictwa, powołanych po wybuchu I wojny światowej do wojska i skierowanych do administracji w Królestwie lub też służących w linii, z wyższymi funkcjonariuszami z działu MSW. Już w warunkach niepodległej Polski starali się oni o reklamację z wojska, i to w sytuacji, gdy polska armia niewątpliwie nie cierpiała na nadmiar chętnych do walki³.

¹ Zestawienie wyników za rok 1925 r. prowadzi do jednoznacznej konstatacji, że dorobek prawie pięciu lat pokoju w systemie demokratycznym był w zakresie integracji aparatu administracyjnego bardzo mizerny. Co więcej, często zmieniające się rządy uniemożliwiały wypracowanie tu spójnej i długofalowej polityki.

² K. Duch, *op. cit.*, s. 309. Ideologiczne uzasadnienie dla preferencji w tym względzie wносił marszałek Piłsudski, stwierdzając, że *jakie takie większe zdolności wnosili endecy i „austriacy”* [urzędnicy i oficerowie z obszaru Galicji] *i dlatego podostawali się na wyższe stanowiska, zachwaszczając tym aparat państwowy*; K. Świtalski, *op. cit.*, s. 353.

³ CAW, ap 14247, npag., Pismo ministra spraw wewnętrznych do MSWojsk. Departament Personalny w sprawie Stanisław Kaucki koncypista Namiestnictwa kapitan WP, zwolnienie

Wątek niechęci Królewaków do urzędników wywodzących się z Galicji przewijał się od administracji powiatowej po szczebel centralny. Po latach podkreślano, że w ogóle wówczas każdy nieoduczony galileusz przyjeżdżał do Kongresówki by zrobić karierę⁴. Głęboką niechęć do wszystkiego co galicyjskie przejawiał pełniący m.in. obowiązki szefa sekcji administracyjnej MSW w 1920 r. Konstanty Lentz. W jego ocenie urzędników ck monarchii charakteryzowały takie wady jak daleko posunięty formalizm, poczucie hierarchii, przywiązanie do tytułów⁵. Wydaje się, że autora spisanych po latach wspomnień uwierały w dużej mierze jego własne poglądy polityczne. Lentz zarzucał bowiem zdecydowanej większości urzędników galicyjskich brak moralności politycznej, co przejawiać się miało m.in. tym, że służą każdemu, kto w danym momencie sprawuje władzę. Sam cenił tych, którzy byli sympatykami Narodowej Demokracji. Faktem jednak jest, że jednolicie galicyjska obsada niektórych powiatów Królestwa stawała się przyczyną utyskiwania ze strony ludności. Jak notował starosta radomski, *antagonizm królewaków do galicjan gra tu również niemałą rolę. Powołanie do Radomia p. Bratkowskiego na zastępcę Starosty, Referenta aprow. Baradzieja, zastępcę ref aprow. Kikiewicz, inżyniera drogowego Koziółkowskiego, refer Starostwa Dra Schützer (izraelite), insp. samorządu gminnego Głaba, Komendanta Policji Państwowej Noska, wszystko Galicjan przypisano moim zabiegom i staraniom*⁶. Dotyczyło to przede wszystkim pierwszych lat Polski międzywojennej, gdy działalność administracji wiązała się z daleko idącymi niedogodnościami, takimi jak rekrutacja, pobór rekruta etc. Niemniej i później, po 14 latach, także w odniesieniu do b. zaboru rosyjskiego pojawiały się problemy wynikające z występujących różnic regionalnych⁷.

Opisane powyżej problemy w istotnym stopniu rzutowały na kwestie odbioru administracji ogólnej I instancji przez społeczności lokalne. Zazwyczaj,

ze służby, Warszawa 29 XI 1919 r.

⁴ Konrad Wallenrod, „Nowa Ziemia Lubelska” 14 IX 1932, nr 87, s. 5; J. Żarnowski, *Struktura społeczna inteligencji w Polsce w latach 1918–1939*, Warszawa 1964, s. 208 (dalej: J. Żarnowski, *Struktura społeczna...*); idem, *O inteligencji polskiej lat międzywojennych*, Warszawa 1965, s. 57–58; R. Wapiński, *op. cit.*, s. 42–43.

⁵ K. Lentz odnotował w swoim pamiętniku, że jeden z tych urzędników stwierdził: *u nas w Wiedniu podawano się rękę wyłącznie urzędnikom koncepcyjnym, urzędnicy manipulacyjni tego zaszczytu nie dostępowali*, K. Lentz, *op. cit.*, passim.

⁶ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 9, s. 123–124, Pismo starosty radomskiego do województwa kieleckiego, Radom 30 VIII 1920 r.

⁷ *W Grodnie starosta, w Białymstoku wojewoda i starosta opowiadali Premierowi niestworzone rzeczy — że głód panuje na wsi, że w pow. wołkowyskim chłopci uprawiają pole tylko co rok piąty... Znam powiat wołkowyski i wiem, że to jest głupstwo. Okazało się, że ci dygnitarze niedawno zostali przeniesieni z Małopolski... Oczywiście nie znają terenów i plotk... Źle z taką administracją*. B. Żongolłowicz, *op. cit.*, s. 441.

jeżeli jakiś urzędnik galicyjski przenosił się na ziemie poniemieckie czy do b. Królestwa Polskiego i tam dłużej służył, antagonizmy nie wygasły. Można nawet stwierdzić, że uległy po przewrocie majowym pewnej eskalacji, a to z racji pojawienia się w aparacie administracyjnym nowej grupy starostów. To, że nie kryterium geograficzne, ale polityczne decydowało o nominacji, nie miało znaczenia — nic na to nie można było poradzić, że tak mało poddanych Wilhelma II służyło w Legionach.

W tym miejscu należałoby odnieść się do wyrażanych w literaturze przedmiotu poglądów na zjawisko antagonizmów dzielnicowych⁸. Czy rzeczywiście za Ślązaka, biorąc pod uwagę fakt utożsamiania z danym regionem, należy uważać człowieka, który na Śląsku się urodził, ale następne 30 lat przebywał poza tym obszarem, podczas gdy Ślązakiem już nie jest osoba, która urodziła się we Lwowie, ale całe swoje życie zawodowe (łącznie z czasem edukacji) na Śląsku spędziła? Pojawia się tu oczywiście problem danych, którymi dysponujemy i mogących być podstawą do dalszej analizy. Dotychczasowa literatura przedmiotu bazowała albo na zbiorczych wykazach, albo na listach starszeństwa, w najlepszym razie na materiałach personalnych pojedynczych urzędników. Cechą wyróżniającą tych kategorii dokumentów jest to, że te zawierają informacje dotyczące miejsca urodzenia (zazwyczaj województwo lub kraj), natomiast brak jest danych dotyczących przebiegu dotychczasowej służby. Dzisiaj dysponujemy materiałem poglądowym na ten temat. Przytaczana przez J. Kuttę korespondencja między urzędnikami MSW dotycząca sprawy kaszubskiej mogłaby się równie dobrze odnosić do każdego innego regionu Polski, albowiem problem słabo wykwalifikowanych i cechujących się niskim standardami etycznymi urzędników nie był charakterystyczny wyłącznie dla województwa pomorskiego. Co więcej, jeżeli mamy mówić o administracji państwowej realizującej z żelazną konsekwencją wytyczne centrum politycznego, takiej administracji, na której rząd mógł polegać, to zasadne było raczej właśnie prowadzenie polityki w stylu, z którym mamy do czynienia po przewrocie majowym — przenoszenie urzędników z jednego krańca kraju na drugi. Byli oni bowiem urzędnikami państwowymi, a nie regionalnymi. Jest to tym istotniejsze, gdy ocenia się działania konkretnego funkcjonariusza z punktu widzenia przydatności dla społeczności lokalnej, regionalnej, państwa, a nie z punktu widzenia jego pochodzenia. Pojawiają się tu oczywiście pewne wątpliwości — czy urzędnicy znają miejscowe prawo i uwarunkowania na tyle, by dobrze spełniać swoje obowiązki. Starostowie pochodzący z Kresów

⁸ J. Kutta, *Druga Rzeczpospolita...*, s. 383–385; idem, *Ludność napływowa w Wielkopolsce i na Pomorzu w latach 1918–1926. Przyczynek do dziejów integracji społeczeństwa polskiego*, [w:] *Historia i współczesność*, Warszawa 1987, s. 106–111 (dalej: J. Kutta, *Ludność napływowa...*); R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 60.

Północno-Wschodnich czy Galicji niekoniecznie musieli znajdować zrozumienie dla potrzeby nieustępliwej walki z żywiołem niemieckim na Pomorzu. Choć z drugiej strony znane są przykłady starostów wywodzących się z Galicji, zasiedziały kilkanaście lat w jednym powiecie, którzy nawet w niesprzyjających okolicznościach byli przez miejscowych dobrze wspominani⁹.

Pytanie dotyczy tego, czy w dotychczasowej literaturze przedmiotu powyższa kwestia nie była ujmowana w sposób nazbyt schematyczny, właściwy rzeczywiście dla pierwszych lat Polski niepodległej. Poruszamy się tu po płaszczyźnie odczuć i wrażeń, a zatem pojęć mogących być przedmiotem badań jakościowych, a nie ilościowych. Mówimy o trudno mierzalnych (pytanie czy racjonalnych) odczuciach społecznych. Faktem jest, że powoływano się na nie także tuż przed wybuchem wojny, czyli po dwudziestu latach niepodległości¹⁰. Kwestia grania przez opozycję argumentem dotyczącym uprawiania przez sanację na Pomorzu polityki rękami elementu napływowego nie podlega dyskusji¹¹.

2. Zachód–Wschód

Scharakteryzowane powyżej konflikty i podziały, mające swoje źródło w różnicach mentalno-ekonomicznych z okresu zaborów, nie stanowiły jedynej geograficznej płaszczyzny sporów z udziałem korpusu urzędniczego. Mniej znany, a chyba bardziej istotny ze względu na interes samych przenoszonych, był konflikt Zachód-Wschód (przy pewnym uogólnieniu).

Z punktu widzenia „uzbrojenia” terenu w fachowych urzędników Kresy Wschodnie znajdowały się generalnie w sytuacji zbliżonej do Królestwa Polskiego — występowały tu grupy społeczne, po które można było w pierwszych latach niepodległości sięgnąć, ale nie byli to urzędnicy fachowi. Część z nich została zresztą negatywnie zweryfikowana w strukturach ZCZW. Profesjonal-

⁹ AIPN Katowice, IPN Ka 04/4441, k. 20, Doniesienie nr 7/49 TW Orkan, Katowice 3 VIII [19]49 r.

¹⁰ *Wśród miejscowego społeczeństwa cieszy się Śmietanko wyjątkową popularnością, przy czym związany jest z tym społeczeństwem na skutek małżeństwa z Wielkopolką*, AP Pomorze, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1020, npag. Pismo wojewody pomorskiego do Biura Personalnego MSW w przedmiocie: Stanisław Śmietanko — powierzenie obowiązków kierownika Starostwem Powiatowym Szubińskim, Toruń 24 IV 1938 r.

¹¹ Dok. nr 59, 1934, wrzesień, 13, Starogard — Opracowanie komendanta Powiatowej Komendy Uzupełnień w Starogardzie, ppłk. Lucjana Bornstaedta, dla Dowództwa Okręgu Korpusu w Toruniu o stosunkach politycznych oraz szkolnictwie w powiecie tczewskim, [w:] *Sytuacja społeczno-polityczna i gospodarcza obszaru Okręgu Korpusu nr VIII w Toruniu w latach 1933–1937. Wybór źródeł*, wydali P. Stawecki, W. Rezmer, Toruń 1992, s. 136 (dalej: *Sytuacja społeczno-polityczna...*); J. Kutta, *Ludność napływowa...*, s. 98–99.

nych urzędników rekrutowano zatem przede wszystkim na terenie Galicji¹². Skarg na brak zrozumienia miejscowych uwarunkowań przez tą grupę, a przede wszystkim o robienie konkurencji miejscowym, jest mniej, a to, jak się wydaje, głównie ze względu na strukturę narodowościową tych obszarów.

Istotniejszym problemem jest kwestia niechęci do służby w województwach kresowych¹³. Jej źródłem były warunki materialne, w których przyszło tam pracować. Na Kresach bowiem był tak naprawdę problem ze wszystkim — dominacja narodowości niepolskich (żydowskiej, białoruskiej, ukraińskiej), brak infrastruktury związanej zarówno z warunkami sprawowania urzędu, jak i w wymiarze codziennej egzystencji (drogi). Służby na tym terenie nie ułatwiał chroniczny brak mieszkań dla urzędników oraz czegoś, co moglibyśmy nazwać życiem kulturalnym, pozwalającym na wypoczynek po pracy. To ostatnie nie było problemem tylko starosty, ale także jego rodziny. W przypadku dorastających dzieci pojawiał się również kłopot związany z ich kształceniem. Dodać należy do tego także niekorzystne warunki klimatyczne, co podnoszono w szczególności w odniesieniu do województwa poleskiego. Władze państwowe nie stworzyły żadnego legalnego systemu zachęt (finansowych, z zakresu pragmatyki urzędowej), by skłonić funkcjonariuszy do służby na Kresach¹⁴. W efekcie trudno oprzeć się wrażeniu, że trafiał tam element niepełnowartościowy. Jest to logiczne — racjonalna ocena różnic w jakości urzędowania na Kresach Wschodnich i na reszcie terytorium państwa polskiego prowadzi do jednoznacznego wniosku, że za służbą kresową przemawiać mogły jedynie względy ideowe lub poczucie misji¹⁵.

Niechęć urzędników do przenoszenia się do województw wschodnich była bardzo silna i w zasadzie występowała do wybuchu II wojny światowej. Czy mieli oni jakiekolwiek szanse obrony, skoro decyzja o migracji leżała w ręku MSW? Swoistym parasolem dla dobrych urzędników bywali wojewodowie, tym bardziej że dla pozostania w dotychczasowym, zachodnioeuropejskim kręgu kulturowym ci pierwsi byli gotowi wiele poświęcić. Starosta inowrocławski tak pisał o swoim zastępcy, który miał zostać przeniesiony: *Śmietanko, który jest pierwszorzędną siłą administracyjną zrezygnowałby z awansu połączonego z przeniesieniem do województwa wołyńskiego, gdyby miał pewność, iż po pewnym niedługim czasie mógłby zostać kierownikiem starostwa na terenie tu-*

¹² AP Kraków, Starostwo Powiatowe Chrzanowskie, StCh II 3, s. 17, Okólnik Prezydium Namiestnictwa z dn. 20 II 1919 r. w przedmiocie Polityczni urzędnicy conceptowi i kancelaryjni dla Litwy i Wołynia.

¹³ Czyli przede wszystkim województwa wołyńskie, poleskie i nowogródzkie.

¹⁴ Tym można również tłumaczyć przyzwolenie wojewody Józewskiego dla niektórych praktyk starostów wołyńskich.

¹⁵ W. Śleszyński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 66; P. Cichoracki, *Droga ku anatemie...*, s. 205; W. Mędrzecki, *Inteligencja polska...*, s. 54.

t[ejszego] województwa¹⁶. Inną formą obrony, bardzo desperacką, było po prostu wystąpienie ze służby państwowej (ze wszystkimi tego konsekwencjami). Gdy po czterech latach służby w Poznańskim Józef Skalski otrzymał przydział do starostwa w Równem, zgłosił natychmiastowy wniosek o zwolnienie ze służby państwowej. Ostatecznie udało mu się pozostać w dotychczasowym miejscu pracy, a że wojewoda stanął mocno w jego obronie, Skalskiemu przywrócono również prawa wynikające ze służby państwowej¹⁷.

Warto wspomnieć też o innym czynniku odgrywającym pewną rolę w „rewolucji” przeprowadzonej przez piłsudczyków w latach 1927–1929. Funkcjonariusze niechętnie postrzegali starostów przenoszonych spoza województwa jako blokujących możliwość awansu na kierownicze stanowisko¹⁸. Przed 1926 r. przeciwko takim zjawiskom można było protestować, po przewrocie tylko pogodzić się lub zmienić pracę.

3. Kategorie powiatów

Powiaty jako jednostki administracyjne Polski międzywojennej były strukturami bardzo zróżnicowanymi. Dotyczyło to nie tylko wielkości statystycznych jak rozmiary powiatu, liczba ludności, liczba miast wydzielonych, urzędów, długość dróg bitych czy wysokość budżetu powiatowego, ale także mniej precyzyjnych, ale równie istotnych kryteriów, na które postaramy się niżej zwrócić uwagę. Także one były ważnym czynnikiem branym pod uwagę przede wszystkim przez wojewodów przy wydawaniu opinii i wniosków w sprawach konkretnych zmian personalnych¹⁹.

Z uwarunkowań geograficznych i zarysu granic państwa polskiego wynikała też istotna kwestia mniejszości narodowych, szczególnie tych terytorialnych i o rozbudzonej świadomości narodowej. Ich obecność w danym powiecie, zwłaszcza jeżeli nakładała się na inne konflikty, wymagała od kierownika administracji ogólnej I instancji specjalnej wrażliwości i stanowiła zagrożenie

¹⁶ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1020, npag., Pismo starosty powiatowego inowrocławskiego do Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu. Wydział Ogólny, Inowrocław 6 VI 1936 r. Pilne. Poufne.

¹⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 371a, k. 56, Pismo Józefa Skalskiego do wojewody wołyńskiego, Równe 27 XI 1928 r.

¹⁸ Ibidem, sygn. 620, k. 4, Pismo wojewody stanisławowskiego do MSW w przedmiocie: Cisło Stanisław, Starosta w Kosowie Poleskim. Przeniesienie do Województwa Stanisławowskiego, Stanisławów 4 VI 1923 r.; ibidem, sygn. 475a, k. 5–6, Pismo wojewody poleskiego do MSW, Brześć n. Bugiem 19 II 1926 r.; *Prowincja. Kosów Poleski. Działalność starosty Stanisławowskiego*, „Robotnik” 21 I 1926, nr 21, s. 5.

¹⁹ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 2138, s. 1, Pismo dyrektora Biura Personalnego MSW do wojewodów w sprawie podział starostw na 3 kategorie, [Warszawa 1936], s. 1.

z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego²⁰. Z drugiej strony należy jednak podkreślić, że odsetek mniejszości narodowych na terenie państwa polskiego był na tyle wysoki, iż kryterium to, jako samoistne, rzadko pojawiało się przy uzasadnieniu nominacji, częściej zaś przy odwołaniach.

Elementem pojawiającym się jako motywacja wniosków o przeniesienia starostów była także struktura społeczna powiatów, w różnym tego słowa znaczeniu. Poważnym ograniczeniem możliwości efektywnego działania niektórych starostów był brak miejscowej inteligencji, na której mogliby się oprzeć²¹. W kategoriach społeczno-politycznych należy spojrzeć na problem liczebności chłopstwa czy też robotników. W pierwszym przypadku, zwłaszcza w odniesieniu do Galicji Zachodniej, wiązało się to z rozwiniętymi strukturami ruchu ludowego, które *de facto* komplikowały działalność administracji ogólnej nie tylko w okresie Polski pomajowej, ale i w pierwszych latach niepodległości²². W niektórych przypadkach wpływało to bezpośrednio na strukturę podziału administracyjnego. Podobnie czynnikiem o charakterze społeczno-politycznym istotnie wpływającym na ocenę danego powiatu była liczna klasa robotnicza. Skupiona w dużej liczbie na niewielkiej przestrzeni była łatwym obiektem agitacji o charakterze radykalnym. Możemy nawet zaryzykować tezę o istnieniu ścisłej współzależności — ośrodek przemysłowy = liczna klasa robotnicza = rozwinięte życie polityczne = trudny powiat. Przy tej okazji warto też pamiętać, że, podobnie jak w poprzednim przypadku, taki powiat był „trudny” zarówno przed majem 1926 r., jak i po nim²³. Czynnikiem komplikującym zarządzanie było również istnienie rozwiniętych struktur samorządu terytorialnego, wiążące się zazwyczaj z bardziej rozwiniętymi formami życia gospodarczego²⁴. Problem powiatów uprzemysłowionych miał oczywiście związek z zagadnieniem powiatów miejskich, niemniej nie tylko ich dotyczył. Można podać przykłady powiatów chrzanowskiego i zawierciańskiego, które powiatami grodzkimi nie były, a zarządzającym nimi sprawiały sporo kłopotów właśnie ze względu na środowiska robotnicze, prowadzoną wśród nich agitację czy też bezrobocie strukturalne. Każdy z tych problemów stanowił z punktu widzenia

²⁰ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 705, k. 16, Pismo MSW do prezesa Rady Ministrów, Warszawa b.d.d. II 1930 r.

²¹ Ibidem, sygn. 293, k. 53, Pismo wojewody tarnopolskiego do MSW, Tarnopol 5 V 1933 r.; ibidem, sygn. 208, k. 40, Pismo wojewody stanisławowskiego do MSW, Stanisławów 4 II 1931 r.

²² T. Spiss, *op. cit.*, s. 180.

²³ AP Kraków, Tymczasowy Wydział Samorządowy, TWS 3a, npag., Pismo Wydziału Rady Powiatowej w Chrzanowie do Min. Skarbu, Chrzanów 4 V 1925 r.

²⁴ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 34, k. 61, Pismo wojewody warszawskiego do MSW w przedmiocie: Starosta Mikołaj Godlewski, nominacja na VI st. służb[owy], Warszawa 5 XII 1927 r.; ibidem, sygn. 208, k. 48, Pismo wojewody stanisławowskiego do MSW, Stanisławów 3 III 1931 r.

odpowiedzialnego starosty poważne wyzwanie. Z drugiej strony warto jednak odnotować, że nominację na starostę w takim powiecie ambitniejsze jednostki traktowały jako wyróżnienie²⁵.

Specyficzną kategorią geograficzną i społeczno-polityczną były powiaty grodzkie. Powiaty miejskie istniały w dobie autonomii galicyjskiej w postaci wyodrębnionych Dyrekcji Policji w Krakowie oraz Lwowie. Kompetencje ówczesnych dyrektorów Policji w zasadzie sprowadzały się do spraw policyjnych i bezpieczeństwa, co wyraźnie sytuuje te instytucje w gronie struktur administracji ogólnej. Na terenie województwa śląskiego na czele Katowic, Królewskiej Huty oraz Bielska jako powiatów miejskich stali, jeszcze na podstawie regulacji zaborczych, prezydenci, natomiast w 1923 r. kompetencje ich ograniczono na rzecz władz administracji ogólnej I instancji, to znaczy dyrektorów Policji²⁶. Na Kresach Północno-Wschodnich istniał tylko jeden powiat miejski — komisariat (starostwo grodzkie) w Wilnie. Do koncepcji powiatów miejskich nawiązywały, o czym była już mowa, komisariaty rządu utworzone w Warszawie, Łodzi i Lublinie, przy czym w Warszawie uległ on rozwinięciu w organ administracji ogólnej II instancji, w Łodzi w 1928 r. został przekształcony w starostwo grodzkie, a w Lublinie powiat miejski w 1922 r. skasowano, po czym sześć lat później przywrócono. Brak konsekwencji i wizji widoczny był również w odniesieniu do powiatów miejskich w b. zaborze pruskim, gdzie powiat grodzki poznański był raz tworzony, raz likwidowany²⁷.

Do rozwiązania powyższego problemu przystąpiono na przełomie lat 20. i 30., gdy jasno zdano sobie sprawę z odrębności problemów nurtujących powiaty miejskie i ziemskie oraz wynikającej stąd konieczności zastosowania do nich odmiennego podejścia. Działanie to wpisywało się oczywiście w całością polityki — władze centralne chciały więcej wiedzieć i skuteczniej kontrolować, a zadanie to lepiej mogła realizować odrębna administracja starostwa grodzkiego. W konsekwencji w latach 1928–1932 utworzono jeszcze starostwa grodzkie w Białymstoku, Częstochowie, Sosnowcu i Radomiu, a rozporządzenie RM z 27 IV 1932 r. w sprawie powiatów miejskich określiło, z uwzględnieniem jeszcze postzaborczej specyfiki legislacyjnej, kompetencje odpowiednich organów²⁸. Od 1932 r. działały 22 powiaty miejskie, to znaczy

²⁵ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 533–535, Charakterystyka i stan organizacyjny starostwa powiatowego chrzanowskiego, oparte na wynikach lustracji starostwa przeprowadzonej w dniach 22–23, 25–26 i 28 maja 1936 r. przez wojewódzkiego inspektora starostw. Okres porównawczy za czas od r. 1935–1936 r.; J. Trznadel, *Mój ojciec Edward*, Zawiercie 1998, s. 42.

²⁶ AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 450, s. 136–137, Pismo wojewody śląskiego do MSW, Katowice 28 IX 1929 r.

²⁷ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 86–88.

²⁸ „Dz. U. RP” 1932, nr 41, poz. 408.

15 starostw figurujących w wyżej wymienionym rozporządzeniu, cztery starostwa grodzkie w Warszawie oraz trzy dyrekcje (starostwa grodzkie) w województwie śląskim.

Jak wspomniano, specyfiką powiatów grodzkich był znaczny stopień skomplikowania zagadnień życia społecznego — były to zazwyczaj ośrodki przemysłowe, z klasą robotniczą, charakteryzujące się dużą gęstością zaludnienia i liczbą mieszkańców, stanowiące istotne ośrodki wydawnicze, niekiedy także z licznymi mniejszościami narodowymi, a zazwyczaj i zróżnicowaną sceną polityczną. Z punktu widzenia administracji to wszystko oznaczało same problemy. W związku z tym starostwa grodzkie charakteryzowały się zazwyczaj zdecydowanie większą od powiatów ziemskich obsadą, zwłaszcza w najbardziej problemogennych referatach. Z drugiej strony, w przypadku powiatów grodzkich pewne formy administrowania, z którymi spotkamy się w powiatach ziemskich, nie występowały²⁹.

Tam, gdzie starostwa grodzkie istniały przed 1928 r., większych kłopotów z ich organizacją nie było. W odniesieniu do starostw takich jak Białystok, Częstochowa, Radom czy Sosnowiec warto przypomnieć, że zmiany związane z wydzielaniem starostw grodzkich dokonywane były w czasie kryzysu gospodarczego. Oznaczało to *de facto* utworzenie nowych urzędów bez zwiększania liczby etatów przyznanych poszczególnym wojewodom³⁰. Braki istniały także w wyposażeniu w meble, materiały biurowe i pisarskie, które starosta musiał wygospodarować z inwentarza starostwa powiatowego. Wszystko to w początkowym okresie spowodowało opóźnienia w uruchomieniu urzędów oraz swoistą fikcję, gdy wiele pomieszczeń wykorzystywali referenci z obu starostw, a wspólny był budynek, starosta i wicestarosta³¹.

Istotna przy organizowaniu starostw grodzkich była obsada stanowiska starosty. Ze względu na wpisane w istotę tych powiatów znaczne skomplikowanie spraw związanych z bezpieczeństwem publicznym, prawno-administracyjnych czy karno-administracyjnych kierowani do nich byli wyróżniający się urzędnicy, tym bardziej że w wielu starostwach musieli łączyć kompetencje starosty powiatowego i grodzkiego.

Piastowanie stanowiska starosty grodzkiego łącznie ze stanowiskiem starosty powiatowego było nader częste, co obrazuje tab. nr 11. Generalną prawidłowością było uzależnienie tej praktyki od wielkości powiatu miejskiego, od roli danego ośrodka miejskiego jako centrum administracyjnego

²⁹ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 2335, s. 23–24, Ogólna charakterystyka starostwa [grodzkiego radomskiego, 1936 r.].

³⁰ Ibidem, sygn. 2135, s. 3–4, Pismo naczelnika Wydziału MSW do wojewody kieleckiego, Warszawa 10 VI 1932 r.

³¹ Ibidem, s. 67–69, Pismo wojewody kieleckiego do MSW, Kielce 4 II 1933 r.

(tu Lublin i Białystok jako swoiste wyspy), a przede wszystkim od środków finansowych (powierzenie starostwa grodzkiego komu innemu niż staroście powiatowemu wymagało dodatkowego etatu dla urzędnika VII lub VI st. sł.). Jednocześnie należy pamiętać, że skupienie kierownictwa obu urzędów w ręku jednej osoby nie miało formalnych konsekwencji — aparat administracyjny obu starostw był fizycznie wyodrębniony (choć mogły one urzędować w tym samym budynku).

Tab. nr 11. Sposób obsady starostw grodzkich na dzień 1 I 1933 r. poza m. St. Warszawą (dane dotyczące ludności wg spisu z 1931 r.).

Nazwa powiatu	Liczba ludności [w tys.]	Sposób obsady	Nazwa powiatu	Liczba ludności [w tys.]	Sposób obsady
Bielsko	22,6	wspólny	Lublin	112,5	odrębny
Gniezno	30,7	wspólny	Bydgoszcz	117,5	wspólny
Inowrocław	34,5	wspólny	Częstochowa	117,6	wspólny
Grudziądz	54,2	wspólny	Katowice	127	wspólny
Toruń	54,3	wspólny	Wilno	196,4	odrębny
Radom	78,1	wspólny	Kraków	221,3	odrębny
Białystok	91,3	odrębny	Poznań	248,6	odrębny
Królewska Huta	102,4	wspólny ¹	Lwów	316,2	odrębny
Sosnowiec	109,5	wspólny ²	Łódź	605	odrębny

Uwagi: ¹ dyrektorem policji w Królewskiej Hucie był starosta powiatowy świętochłowicki; ² starostą grodzkim w Sosnowcu był starosta powiatowy będziński. W pozostałych przypadkach nazwa starosty grodzkiego tożsama z powiatowym.

Opracowanie własne na podstawie: *Mały rocznik statystyczny*, Warszawa 1936, s. 15–16.

Na podstawie posiadanych danych nie można postawić ogólnej tezy, że środowisko starostów grodzkich było grupą hermetyczną. Nie uprawniają do tego znane pojedyncze przypadki urzędników jakby specjalizujących się w piastowaniu stanowisk starostów grodzkich (np. Marian Bożydar-Podhorodeński — prasko-warszawski, śródmiejsko-warszawski i poznański grodzki, czy Wacław Iszora — prasko-warszawski i wileński grodzki). W niektórych natomiast przypadkach sukcesy na stanowisku starosty grodzkiego stanowiły trampolinę do awansu np. na stanowisko wicewojewody³².

Specyficznymi jednostkami administracyjnymi były również powiaty nadgraniczne. Obowiązujące przepisy nakładały bowiem na władze powiatowe i wojewódzkie szereg powinności. Należały do nich m.in. konieczność prowadzenia ewidencji osób posiadających nieruchomości w pasie granicznym, zwiększone obowiązki wynikające z prawa do ograniczania nabywania nieru-

³² AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 188, k. 34, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewody krakowskiego w przedmiocie: udzielenie pochwały, Warszawa 4 VII 1930 r.

chomości i prowadzenia działalności gospodarczej, zatrudniania konkretnych osób, działalności stowarzyszeń i związków. Co prawda, wiele powyższych uprawnień przysługiwało wojewodom, niemniej nawet w zakresie nie podlegającym kompetencji władz powiatowych Wydział Społeczno-Polityczny działał za pomocą bezpośrednich wytycznych kierowanych do administracji I instancji³³.

Większa liczba obowiązków spoczywających na administracji ogólnej I i II instancji wiązała się z faktycznie większym zatrudnieniem w starostwach nadgranicznych (zazwyczaj jedna dodatkowa siła) oraz w Wydziale Społeczno-Politycznym urzędu wojewódzkiego (oddział porządkowy).

W praktyce podstawowym obowiązkiem starostów powiatów nadgranicznych była ścisła współpraca z odpowiednimi służbami — Oddziałem II, SRI, KOP oraz Strażą Graniczną, odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo granic. Wiązało się to i z bardziej intensywnym kontaktem z przedstawicielami tych instytucji, i z koniecznością większego wyczulenia na agenturę działającą w ramach „płytkiego wywiadu”. Szerzej to zagadnienie zostanie omówione w rozdz. VII, albowiem wpisuje się w całokształt współdziałania starostów ze służbami. W tym miejscu zwróćmy tylko uwagę, że starostowie byli w pewnej mierze rozliczani ze swojego współdziałania z „dwójką”.

Czy specyfika powiatów nadgranicznych związana z koniecznością utrzymywania ścisłego kontaktu i współpracy z Oddziałem II i Strażą Graniczną miała wpływ na obsadę stanowisk? W świetle dostępnych źródeł możemy stwierdzić, że tak. Wnioskując do MSW o przyjęcie na konkretne stanowisko do administracji ogólnej jednego z lepszych oficerów „dwójki” Eugeniusza Olejniczakowskiego, wojewoda M. Zyndram-Kościałkowski wprost stwierdzał, że *stanowisko Starosty powiatowego w Grajewie, [...] jako posterunek graniczny wymaga obsadzenia go osobą o należytych przygotowaniu i wyrobieniu państwowym i politycznym, wykazującą nadto dużą inicjatywę w dziedzinie gospodarczej i politycznej, jak również dużo taktu i energii*³⁴. Jest to jak najbardziej zrozumiałe. Posiadanie stopnia oficerskiego było na tyle istotne, że powodowało przeniesienie (i wiążące się z tym koszty) starosty takiego waloru

³³ Okólnik MSW nr 35 z dn. 19 III 1932 r. w sprawie wykonania art. 12 rozporządzenia Prezydenta RP o granicach Państwa, („Dz. U. MSW” 1932, nr 5, poz. 56); obwieszczenie MSW z dn. 22 I 1937 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezydenta RP z dn. 23 XII 1927 r. o granicach Państwa („Dz. U. RP” 1937, nr 11, poz. 83); rozporządzenie MSW z dn. 22 I 1937 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Sprawiedliwości, Komunikacji oraz Rolnictwa i Reform Rolnych w sprawie wykonania rozporządzenia Prezydenta RP o granicach Państwa, („Dz. U. RP” 1937, nr 12, poz. 84).

³⁴ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1403, s. 3–6, Pismo wojewody białostockiego do MSW w przedmiocie: Eugeniusz Olejniczakowski — wniosek na mianowanie Starostą powiatowym, Białystok 22 VIII 1932 r.

pozbawionego. Wojewoda lwowski stwierdzał wprost: *proszę o przeniesienie referendarza w VI gr. upos. i kierownika Starostwa sanockiego Izydora Wagnera na stanowisko Starosty powiatowego dobromilskiego. Wagner sprawuje kierownictwo Starostwa sanockiego, odpowiedział wymaganiom przywiązany do stanowisk kierowniczych i jedynie tylko dla braku stopnia oficerskiego nie może nadal pozostać na stanowisku Starosty sanockiego, ponieważ powiat sanocki jako graniczny w myśl polityki personalnej powierzony może być Staroście ze stopniem oficerskim*³⁵. Kwestia ta nie była regulowana w formie rozporządzenia czy dekretu, ale wynikała z założeń polityki personalnej MSW³⁶. W jaki sposób wyglądała jej realizacja, prezentuje tab. nr 12.

**Tab. nr 12. Obsada starostw w powiatach nadgranicznych
(stan na dzień 1 I 1939 r.)**

Województwo	Ogólna liczba powiatów (bez grodzkich i Komisariatu Rządu w Gdyni)	W tym: liczba powiatów nadgranicznych	W tym: obsadzone przez oficerów rezerwy lub w st. sp.
pomorskie	23	11	7
poznańskie	27	10	7
śląskie	8	6	3
krakowskie	17	6	4
lwowskie	26	4	1
tarnopolskie	17	5	3
stanisławowskie	12	7	6
wołyńskie	11	5	4
poleskie	9	2	2
nowogrodzkie	8	3	3
wileńskie	8	6	4
białostockie	12	6	4
warszawskie	20	3	2
kieleckie	17	1	1
łódzkie	8	1	1
Razem	223	77	52

Opracowanie własne

Powyższe zestawienie oddaje długość granic II Rzeczypospolitej — aż jedną trzecią powiatów ziemskich stanowiły powiaty graniczne. Natomiast swoistą

³⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 200, k. 36, Pismo wojewody lwowskiego do MSW, Lwów 28 IX 1935 r.

³⁶ Na takie same wytyczne powoływało się już w 1929 r. MSW przy kierowaniu świeżo przeniesionego do administracji z wojska Jana L. Wiesera; Ibidem, sygn. 222, k. 12, Pismo MSW do wojewody stanisławowskiego, Warszawa b.d.d. IX 1929 r.

wytyczną związaną z obsadą tych powiatów oficerami rezerwy lub w stanie spoczynku w zasadzie należałoby uznać za zrealizowaną — ponad 2/3 powiatów granicznych miało takich kierowników. Inna rzecz, czy jest to kwestia świadomej do końca polityki, czy bardziej przypadku. Bliższa analiza pokazałaby, że spora część wymienionych oficerów rezerwy to porucznicy ze służbą jako szeregowcy w czasie wojny polsko-bolszewickiej, a nie byli „dwojkarze” w stopniach od kapitana w górę. Ci ostatni kierowali niejednokrotnie powiatami w głębi kraju.

W tym miejscu należy wspomnieć o jeszcze jednym nabytku terytorialnym RP, który chronologicznie nie mieścił się w procesie walki o granice i nie miał szczególnie istotnego wpływu na funkcjonowanie aparatu administracyjnego. Mowa o tzw. ziemiach odzyskanych Śląska Cieszyńskiego, które znalazły się w granicach Polski w konsekwencji wystosowania ultimatum do rządu w Pradze. Oczywiście przyjęto, że przejmowanie tam administracji ma odbywać się w zgodzie z obowiązującymi na terenie województwa śląskiego i Rzeczypospolitej regulacjami, a pierwszeństwo przy obejmowaniu posad mieli kandydaci miejscowi. Nie uznawano automatycznego przejścia ze służby czechosłowackiej do polskiej, a zakładano przyjmowanie do pracy w urzędach b. funkcjonariuszy czechosłowackich narodowości polskiej zgodnie z wytycznymi z okólnika MSW nr 50 z 17 VI 1936 r. Przyjęto także zasadę dyskontynuacji — wysokość uposażeń w służbie czechosłowackiej nie wiązała państwa polskiego, a uznanie wysługi lat w państwie czechosłowackim było uzależnione od przeprowadzonego postępowania weryfikacyjnego (ale dopiero po znowelizowaniu ustawy emerytalnej)³⁷.

Obszarem wyjątkowym, ze względu na znaczenie dla państwa, w skali całej Rzeczypospolitej było wybrzeże bałtyckie. Już od pierwszych lat Polski niepodległej rodziło to konsekwencje dla funkcjonowania administracji I instancji, albowiem podstawy „specjalnych planów” władz centralnych w odniesieniu do Gdyni zdefiniowano już w ustawie z 23 IX 1922 r. o budowie portu w Gdyni³⁸. Generalną wytyczną było zwiększanie zakresu samodzielności administracji ogólnej I instancji. Dotyczyło to zarówno utworzonego w połowie 1926 r. państwowego urzędu policyjnego w Gdyni, jak i powołanego na podstawie rozporządzenia prezydenta RP z 30 X 1926 r. powiatu morskiego w Gdyni i stojącego na jego czele starosty morskiego. Specjalny status tego organu wiązał się z możliwością przekazywania przez poszczególnych ministrów w jego ręce kolejnych dodatkowych uprawnień, w które nie byli wyposażeni starostowie w innych regionach. Następne lata przyniosły przekształcenia terytorialne —

³⁷ W. Marcoń, *Unifikacja Zaolzia w ramach województwa śląskiego z II Rzeczypospolitą*, „Dzieje Najnowsze” 2010, nr 3, s. 3–10.

³⁸ „Dz. U. RP” 1922, nr 90, poz. 824.

najpierw połączenie powiatów puckiego i wejherowskiego w powiat morski z siedzibą w Gdyni, a następnie wydzielenie rozporządzeniem RM z 11 stycznia 1929 r. powiatu miejskiego w Gdyni (przy pozostawieniu tytułu i wyżej wymienionych prerogatyw staroście morskemu w Wejherowie)³⁹.

Uczynienie z Gdyni nowoczesnego portu i ośrodka miejskiego spełniającego funkcje polskiego okna na świat wymagało zespolenia wysiłków administracji ogólnej i samorządu. Doprowadziło to do wydania rozporządzenia prezydenta RP z 24 XI 1930 r. o ustroju miasta Gdyni, zgodnie z którym komisarz rządu w Gdyni łączył kompetencje burmistrza, przewodniczącego rady miejskiej oraz starosty grodzkiego⁴⁰. Oznaczało to zupełnie specyficzne współistnienie w urzędzie komisarza wydziału załatwiającego sprawy komisarza rządu jako starosty grodzkiego oraz wydziałów, za których pomocą komisarz działał jako burmistrz czy przewodniczący rady miejskiej⁴¹. Tak szeroki zakres zadań stojących przez komisarzem rządu w Gdyni miał wpływ na bardzo rozbudowaną strukturę urzędu. Wyróżniano bowiem w ramach niej Biuro Prezydialne (z podporządkowanym m.in. Biurem Rady Miejskiej) oraz Wydziały: Administracyjny, Ekonomiczny, Finansowy, Techniczny czy Ogólny⁴². Już z pobieżnej analizy jednoznacznie wynika, że skala rozbieżności między strukturą komisariatu rządu w Gdyni a strukturami starostw grodzkich czy powiatowych była duża. Wyjątkowość pozycji komisarza rządu w Gdyni przejawiała się także i w tym, że, co prawda, był on powoływany przez ministra spraw wewnętrznych, ale w porozumieniu z ministrem przemysłu i handlu oraz ministrem skarbu. Wszystko to powodowało, że komisariat był oceniany jako odcinek pracy trudny do tego stopnia, iż według słów S.F. Sokoła *szużył do administracyjnego wykończania urzędników, których na innych odcinkach wykończyć się nie udało*⁴³. Faktycznie, oceniając długotrwałość urzędowania na tym stanowisku trudno oprzeć się wrażeniu, że zasiedzenie komisarzom rządu w Gdyni raczej nie groziło.

Z drugiej strony władze centralne przywiązywały w wymiarze personalnym do stanowiska komisarza rządu w Gdyni właściwą wagę. Można pokusić się o tego typu ocenę, mimo tego że pierwsze nominacje do najszcześniejszych

³⁹ „Dz. U. MSW” 1929, nr 1, s. 29; *Księga pamiątkowa...*, s. 408; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 84–86; M. Widernik, *op. cit.*, s. 46–47.

⁴⁰ „Dz. U. RP” 1930, nr 80, poz. 630; M. Widernik, *op. cit.*, s. 47–50.

⁴¹ Rozporządzenie MSW z dn. 3 IX 1932 r. wydane w porozumieniu z ministrami: opieki społecznej, przemysłu i handlu, rolnictwa i reform rolnych, skarbu oraz wyznań religijnych i oświecenia publicznego w sprawie organizacji administracji na obszarze powiatu miejskiego w Gdyni, („Dz. U. RP” 1932, nr 95, poz. 823).

⁴² AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 377a, Statut organizacyjny Komisariatu Rządu w Gdyni.

⁴³ M. Kardas, *Stefan Franciszek Sokół...*, s. 151.

nie należały. Nominowany w marcu 1927 r. na komisarza rządu w Gdyni gen. Mariusz Zaruski był postacią wybitną, działaczem zaangażowanym w rozbudowę potencjału Polski na morzu i wydaje się, że właśnie te elementy jego biografii były istotne dla premiera Bartla i ministra Kwiatkowskiego, gdy namawiali generała do objęcia stanowiska komisarza⁴⁴. Sam zainteresowany miał wątpliwości, przeczuwając, że urzędowanie będzie dla niego zbędnym balastem. W efekcie, rozżalony, w listopadzie 1927 r. złożył wniosek o zwolnienie go ze stanowiska⁴⁵. Nie do końca szczęśliwy był również wybór płk. Mieczysława Pożerskiego, nominowanego 28 XI 1929 r. na prowizorycznego starostę grodzkiego w Gdyni. Piastował on to eksponowane stanowisko przez następne półtora roku, ale nie otrzymał nominacji na komisarza rządowego w Gdyni, a ponadto nie zdecydował się na pozostanie w administracji⁴⁶. Oceniając mianowanego na stałe Zygmunta Zabierzowskiego, ministerstwo miało prawo oczekiwać, że jest to wybór trafny⁴⁷. Również wyznaczani tymczasowo do kierownictwa starostwem Bronisław Biały czy Seweryn Czerwiński byli rutynowanymi urzędnikami. Zdecydowanie sprawdził się na stanowisku ostatni międzywojenny władarz Gdyni Stefan F. Sokół⁴⁸.

4. Wpływ przekształceń sieci powiatów na korpus urzędniczy

W warunkach towarzyszących tworzeniu administracji ogólnej logicznym rozwiązaniem było tymczasowe utrzymanie dotychczas istniejącego podziału administracyjnego kraju. Na dokonywanie nagłych, a co za tym idzie nie do końca przemyślanych zmian nie było w warunkach walki o granice ani czasu, ani okazji. W efekcie tego, jak słusznie zauważa A.J. Mielcarek, *powiaty były niezwykle zróżnicowane pod względem obszaru i zaludnienia w poszczególnych dzielnicach [...] ten wysoce nierównomierny podział określał nazwą powiat jednostki należące wręcz do różnych systemów administracyjnych, jak np. pow. Łuniniec w woj. poleskim o powierzchni 11 616 km² (do 1922 r),*

⁴⁴ P. Hubiak, *Belina i jego ulani*, Kraków 2003, s. 195.

⁴⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 970, k. 10, Pismo starosty powiatu morskiego do wojewody pomorskiego, Puck 1 VI 1927 r.; ibidem, k. 20–21, Pismo Mariusza Zaruskiego, gen. w st. sp., starosty morskiego do ministra spraw wewnętrznych, Warszawa 9 XI 1927 r.

⁴⁶ Ibidem, sygn. 951, k. 34, Dekret nominacyjny, 15 IV 1931 r.; ibidem, k. 36, Dekret nominacyjny, 11 V 1931 r.

⁴⁷ Wyszło nieco inaczej, acz opinia biografy Sokola, że *praca poszczególnych wydziałów urzędu nie była należycie zorganizowana lub wręcz czasem bezplanowa*, wydaje się krzywdząca, a przede wszystkim wpisująca się w stały schemat relacji starostów przypisujących zazwyczaj swoim bezpośrednim poprzednikom wszelkie możliwe błędy, które autorzy relacji zmuszeni byli z trudem i mozolem prostować. M. Kardas, *Stefan Franciszek Sokół...*, s. 145.

⁴⁸ M. Widernik, *op. cit.*, s. 47–50.

od którego woj. śląskie (4324 km²) było mniejsze niemal trzykrotnie, a liczyło 12 powiatów⁴⁹. Jak wspomniano w rozdziale I, zdecydowanie największe rozmiary miały powiaty na Kresach Wschodnich, co też uzasadniało istnienie tam administracji ogólnej trzech instancji (dodatkowo rejony).

Proces przekształcania struktury podziału administracyjnego i tworzenie powiatów miały charakter ewolucyjny, stosunkowo powolny, choć momentami chyba też nie do końca przemyślany. Ze względu na utrzymanie podziałów zaborowych zmiany powinny były iść w dwóch kierunkach (pomijamy tu kwestię doraźnych korekt wymuszonych ukształtowaniem granicy) — łączenie (likwidacja) powiatów na ziemiach poniemieckich i byłego zaboru austriackiego oraz podział powiatów na mniejsze jednostki w województwach wschodnich. Powiaty na terenie byłego Królestwa Polskiego wymagały stosunkowo niewielkich korekt.

Realizacja powyższych postulatów w ciągu pierwszych trzynastu lat postępowała bardzo opornie. W województwie poznańskim połączono powiaty wschodnio- i zachodniopoznański (1925) i zlikwidowano najslabiej zaludnioną jednostkę administracyjną tego szerebu w Wielkopolsce, czyli powiat witkowski (1927)⁵⁰. W województwach południowych skasowano również dwa powiaty (podgórski, peczeniżyński). Na szeroko rozumianych Kresach Wschodnich powstały cztery nowe powiaty. Poza tym rozsądnie wydzielono uprzemysłowiony powiat zawierciański z na wskroś rolniczego będzińskiego, oraz, już mniej rozważnie, powołano w województwie krakowskim powiat makowski. Niewielkich korekt w zakresie likwidacji powiatów dokonano na terenie b. Królestwa Kongresowego. Wszystkie pozostałe zmiany, z wyjątkiem specyfiki powiatów nadmorskich i grodzkich, w istocie sprowadzały się nie do likwidacji powiatu, ale zmiany siedziby władz powiatowych wewnątrz dotychczas istniejącej jednostki (co zresztą też budziło protesty społeczności lokalnych)⁵¹. Do tych przekształceń o charakterze organizacyjnym należało dołożyć nieodzowną dla terenu Galicji operację ujednolicenia struktury powiatów samorządowych i politycznych⁵².

Nad kompleksowym uregulowaniem kwestii podziału terytorialnego pracowano od momentu zakończenia walk o granice. Pojawił się wówczas projekt Alfonsa Erdmana (1921), „projekt trzech” (1925) czy projekt J. Suskiego, *nota bene* późniejszego starosty, z 1929 r. Konceptje te wywoływały niekiedy bardzo ożywione protesty ze strony przede wszystkim mieszkańców miast powiatowych.

⁴⁹ A.J. Mielcarek, *op. cit.*, s. 51.

⁵⁰ „Dz. U. RP” 1927 nr 17, poz. 130; Z. Wieliczka, *op. cit.*, s. 19.

⁵¹ A.J. Mielcarek, *op. cit.*, s. 54–55.

⁵² Ibidem, s. 63.

Ostatecznie do faktycznie systemowego rozwiązania problemu doszło w 1932 r. Niestety, tej reformie towarzyszyły przesłanki nieco inne niż przedstawione teoretyczne założenia. Po pierwsze bowiem stanowiła ona swoiste preludium do przygotowywanych zmian związanych z przyjętą w roku następnym ustawą samorządową. Po wtóre, jej podstawowym kryterium były uwarunkowania finansowe. Dokonane 1 kwietnia 1932 r. zmiany ograniczyły się do likwidacji siedmiu powiatów w województwie poznańskim, pięciu w krakowskim, po dwóch w lwowskim i stanisławowskim oraz pojedynczych na terenie województw pomorskiego, łódzkiego, białostockiego i lubelskiego⁵³. Zrealizowano zatem etap pierwszy reformy, to znaczy skasowano zbędne powiaty tam, gdzie były one niewielkie, natomiast powiaty kresowe pozostawiono nadal w dużych rozmiarach. Słabym surogatem były tańsze w utrzymaniu ekspozytury starostw (mniejsza obsada, w dodatku personelem w niższych stopniach służbowych), albowiem, jak to zostanie wykazane, również one podlegały w latach 30. likwidacji.

Co więcej, w świetle dostępnych źródeł możemy stwierdzić, że zmiany przeprowadzone w 1932 r. nie były ostatnimi z planowanych. Do ponownej weryfikacji sieci powiatów przymierzano się także w 1935 r., przy czym w tym wypadku minister Raczkiewicz wprost stwierdzał: *w związku z zamierzeniami Rządu przeprowadzenia niezbędnych oszczędności w aparacie administracyjnym, nie tylko przez doraźne i mechaniczne redukcje wydatków, lecz także przez zarządzenia o charakterze organizacyjno-oszczędnościowym — zajdzie konieczność poddania między innymi rewizji dotychczasowego podziału administracyjnego*. Wojewoda krakowski wyselekcjonował wówczas do skasowania kolejne trzy powiaty, które charakteryzował *stały zanik samowystarczalności gospodarczo-finansowej*, czyli dąbrowski, limanowski oraz brzeski⁵⁴. Do realizacji tych zapowiedzi nie doszło, zapewne ze względu na poprawę stanu finansów publicznych.

Należy podkreślić, że wszelkie zmiany związane z podziałem administracyjnym były konsultowane przez władze administracji ogólnej z władzami administracji niespolonych (wojsko, skarbowość, sprawiedliwość).

Kwestia likwidacji jednostek administracyjnych zawsze jest zagadnieniem budzącym duże emocje. Nie inaczej było w okresie międzywojennym. Problem jest złożony, dlatego tego typu postawy możemy dostrzec także wówczas, gdy wydzielano z powiatu nowy bądź przenoszono gminę z jednego powiatu do

⁵³ Ibidem, s. 57.

⁵⁴ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 4, t. VII, k. 1057–1058, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewodów w przedmiocie: rewizja podziału terytorialnego, Warszawa 29 X 1935 r.; ibidem, k. 1053–1055, Pismo wojewody krakowskiego do MSW, Kraków 2 XII 1935 r.

drugiego. Znane są przypadki, gdy do „rozwodów” dochodziło za porozumieniem i przy zgodnym działaniu samorządów obu zainteresowanych powiatów⁵⁵. Zazwyczaj jednak wszelkie pogłoski o planach przekształceń terytorialnych powiatu spotykały się z intensywną kontrakcją społeczną, przejawiającą się w pisanii apeli, manifestów i szukaniu poparcia dla zachowania dotychczasowego podziału administracyjnego⁵⁶. Rzecz jasna nie cofano się i przed podnoszeniem niedostatków konkurencji⁵⁷. Władze komunalne starały się skłonić MSW do rezygnacji z planów likwidacji powiatów, proponując bezpłatne udostępnienie budynków na potrzeby administracji rządowej⁵⁸. Bo też fakt lokowania w danym ośrodku władz powiatowych nie tylko podnosił prestiż, ale stawał się motorem rozwoju społecznego i gospodarczego.

Zazwyczaj jednak próby utracenia projektów zniesienia tego czy innego powiatu nie przynosiły większego skutku, być może dlatego, że gros zmian w podziale administracyjnym przeprowadzono w okresie rządów piłsudczyków, obozu po pierwsze stawiającego wyżej interes ogólnopaństwowy niż społeczności lokalnych, a po drugie niebędącego zmuszonym do schlebienia wyborcom, w istocie niemającym ostatecznego zdania w kwestii wyniku wyborów⁵⁹. Faktem jest, że kryteria podejmowania decyzji o likwidacji powiatu były rozsądne i racjonalne. Decydujące to: terytorium, liczba ludności, ewentualnie niefunkcjonalny kształt, istniejąca infrastruktura (koleje, szpital) i samodzielność ekonomiczna (w wymiarze samorządowym). Brano pod uwagę także infrastrukturę w zakresie administracji niezespolonej czy kwestie mniej-

⁵⁵ AAN, MSW, sygn. 181, s. 168–169, Projekt rozporządzenia RM z czerwca 1926 r. o wyłączeniu wsi Smoligów z gminy Kisielin powiatu horochowskiego a włączeniu jej do gminy Torczyn w powiecie łuckim.

⁵⁶ Ibidem, sygn. 179, s. 63, Pismo Prezydium Wiecu do MSW, Puck 23 VIII 1926 r.; ibidem, sygn. 181, s. 284–285, Memorial Zarządu Związku Kupców Polskich i Żydowskich w pow. Wilejce ziemi wileńskiej, lipiec 1926 r.; ibidem, s. 715–728, Memorial w sprawie zamierzonej likwidacji powiatu grodziskiego, Grodzisk lipiec 1929 r.

⁵⁷ Mieszkańcy Pleszewa, który to powiat miał być wcielony do powiatu jarocińskiego, podkreślali, że pulki winny stacjonować tam, gdzie znajdują się starostwa (oczywiście w Pleszewie stacjonował). Dodawali jednocześnie, że *wszystkie urzędy państwowe znajdujące się na terenie miasta Pleszewa, mieszczą się w budynkach własnych wzgl. państwowych, czego nie można powiedzieć o Jarocinie*; Ibidem, sygn. 179, s. 50–62, Memorial organizacji samorządowych, rolniczych, przemysłowych i kupieckich powiatu pleszewskiego w sprawie zamierzonego zniesienia powiatu pleszewskiego, Pleszew 23 IV 1926 r.

⁵⁸ Ibidem, sygn. 181, s. 630, Pismo naczelnika wydziału w Ministerstwie Sprawiedliwości do MSW w sprawie zamierzonego zwinięcia powiatu Grodzisk, Warszawa 7 X 1926 r.

⁵⁹ Należy pamiętać, że i rządy demokracji parlamentarnej były zdolne do podejmowania tego typu niepopularnych kroków, choć na mniejszą skalę. Por. A. Matusiewicz, J. Mierzwa, *Starostowie sejneńscy w latach 1918–1925*, „Rocznik Augustowsko-Suwalski” 2012 [przyjęte do druku].

szości narodowych⁶⁰. Co więcej, istotną rzeczą było również to, czy miejscowa ludność jest w stanie, w wymiarze podatkowym, podolać utrzymaniu odrębnej jednostki samorządowej⁶¹. Widać zatem, że po kilkudziesięciu latach w istocie kryteria jedynie w niewielkim stopniu uległy zmianie⁶².

Rodzi się przy tej okazji pytanie, czy zmiany w siatce powiatów były motywowane tylko względami merytorycznymi. Na rzecz apolityczności reformy może przemawiać fakt, że w 1932 r. znoszono powiaty, które przed likwidacją broniły się jeszcze zanim piłsudczycy objęli władzę. Z drugiej wszakże strony nie podlega dyskusji, że i moment polityczny, zwłaszcza po 1926 r., odgrywał pewną rolę. Przykładem niech będą losy powiatu dąbrowskiego w województwie krakowskim. Wedle pierwotnych planów był on, jako relatywnie niewielki, kwalifikowany do połączenia z powiatem tarnowskim. Przekształcenie to, jak stwierdzał wiceminister Stamirowski, *jest ostatecznie zadecydowane* [podkr. orygin.]⁶³. Tymczasem trzy tygodnie później wojewoda tak argumentował: *przedkładając atoli wniosek na podział tego powiatu w myśl otrzymanych dyrektyw, nie mogę pominąć milczeniem istniejącego w tym powiecie stanu, który przemawia przeciw zniesieniu tego powiatu. Duże uświadomienie ludności powiatu dąbrowskiego i tarnowskiego, a nawet rozpolitykowanie tej ludności utrudnia wysoce administrowanie tymi dwoma powiatami. Skupienie tej ludności w jednym powiecie, który po powstaniu stałby się jednym z największych w Województwie Krakowskim, przysporzy znacznych trudności w administrowaniu tym powiatem. [...] Sam powiat dąbrowski jest pod względem gospodarczym samowystarczalnym, a pod względem finansowym znajduje się na*

⁶⁰ AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 124, s. 101–102, Pismo starosty powiatowego bielskiego do wojewody śląskiego, Bielsko 1 VII 1926 r.

⁶¹ *Przy podziale przeznaczonych do wykreślenia z mapy Województwa Krakowskiego powiatów decydowały przede wszystkim potrzeby gospodarcze i warunki topograficzne odcinków tych powiatów oraz potrzeby komunikacyjne ludności zamieszkujących te odcinki*; AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 4, t. XVII–XXXI, k. 2759, Pismo wojewody krakowskiego do MSW Departament Ogólny w sprawie zniesienia małych powiatów, Kraków 10 VII 1931 r.; AAN, MSW, sygn. 179, k. 48–49, Pismo Izby Przemysłowo-Handlowej w Poznaniu do MSW, Poznań 24 VIII 1926 r.; ibidem, k. 246–249, Projekt zmiany granic starostw Województwa Łódzkiego. Naszkicował dr med. S. Skalski, naczelnik Wydziału Zdrowia Publicznego Województwa Łódzkiego; AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 124, s. 2–4, Pismo w sprawie zniesienia starostwa w Rudzie.

⁶² Na temat dyskusji o strukturze podziału administracyjnego kraju (w wymiarze powiatowym i wojewódzkim) por. m.in.: *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. T. I. Podział administracyjny Państwa*, Warszawa 1929, s. 57–100 (tam też motywacja towarzysząca proponowanym zmianom). Por. też: L. Rutkowski, *O terytorialnym podziale administracyjnym Państwa*, „GAiPP” 1922, nr 50, s. 1; W. Witkowski, *op. cit.*, 320–321.

⁶³ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 4, t. XVII–XXXI, k. 2943, Pismo podsekretarza stanu MSW do wojewody krakowskiego, Warszawa 20 VI 1931 r.

*pograniczu powiatów w wyniku gospodarczym aktywnych i biernych*⁶⁴. Mamy tu zatem do czynienia z powołaniem się na moment polityczny w wymiarze negatywnym. Trzeba przyznać, że argumentacja wojewody przekonała MSW, na tyle zresztą skutecznie, że jego o cztery lata późniejszy wniosek o likwidację powiatu dąbrowskiego również pozostał bez rozpatrzenia⁶⁵. Inna rzecz, że uchronienie powiatu od likwidacji miejscowy BBWR starał się zapisać na swoją korzyść⁶⁶.

Przekształcanie sieci powiatów było związane z pewnymi procedurami. Odpowiedzialny za przeprowadzenie likwidacji był wyznaczony przez wojewodę starosta, który zazwyczaj stał na czele powiatu wchłaniającego większość obszaru likwidowanej jednostki.

Jak zachowywali się gospodarze powiatów przeznaczonych do likwidacji? Zazwyczaj rozsądnie. Starali się stawać w obronie swoich małych ojczyzn, sięgając przy tym po argumenty niekolidujące z zajmowanym przez nich stanowiskiem urzędnika państwowego, mającego reprezentować przede wszystkim ogólnopaństwowy interes⁶⁷. Nagminnie wykorzystywali argument utracający większość inicjatyw zmiany podziału administracyjnego, czyli wstrzymanie się ze zmianami aż do kompleksowej reformy, choć w przypadkach, gdy dyskutowano o możliwości powiększenia ich powiatu o kilka gmin (kosztem sąsiedniego), zazwyczaj skwapliwie popierali *vox populi*⁶⁸. Gdy do reformy już doszło, konsultowano się z nimi w tych sprawach (w wymiarze służbowym), choć argumenty ich nie były ważne w sprawie (podobnie zresztą jak np. naczelnika Wydziału Samorządowego).

Likwidacja powiatów ze zrozumiałych względów uderzała nie tylko w społeczności lokalne, ale przede wszystkim w aparat urzędniczy, zarówno starostwa powiatowego, jak i wydziału powiatowego. Najgorszym możliwym stanem było przedłużanie się nastroju niepewności co do przekształceń, co w zauważalny sposób przekładało się na wydajność funkcjonariuszy (podobnie zresztą reagowali zwykli obywatele, wstrzymując się np. z uiszczaniem podatków, licząc widocznie, że w zamieszaniu ich powinności ulegną cudownemu

⁶⁴ Ibidem, k. 2775, Pismo wojewody krakowskiego do Departamentu Ogólnego MSW w sprawie zniesienia małych powiatów, Kraków 10 VII 1931 r.

⁶⁵ Ibidem, k. 3595–3596, Pismo wojewody krakowskiego do MSW, kwiecień 1935 r.

⁶⁶ Ibidem, k. 3437, Protokół z posiedzenia Powiatowego Sekretariatu BBWR w Dąbrowie, Dąbrowa [Tarnowska] 27 V 1931 r.

⁶⁷ Podobnie zresztą zachowywali się w odniesieniu do swoich większych ojczyzn wojewodowie. AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 185, s. 9–24, Opinia Zygmunta Beczkowicza, wojewody nowogrodzkiego. Komisja dla Usprawnienia Administracji przy Prezesie Rady Ministrów, 22 I 1930 r.

⁶⁸ Np. AAN, MSW, sygn. 179, s. 222, Pismo starosty konstantynowskiego do wójta (burmistrza) Olszanki, Świnarów, Łysów, Samanki i m. Łosice, Janów Podlaski 9 VII 1923 r.

zmniejszeniu)⁶⁹. Rzecz charakterystyczna, że opóźnienia takie występowały zarówno w przypadku likwidacji, jak też tworzenia nowych powiatów⁷⁰.

Poza postawą starostów, jako urzędników państwowych, wobec proponowanych zmian istotna jest również kwestia ich wpływu na sprawy personalne. Trudno bowiem nie zauważyć prostej prawidłowości: mniej powiatów — mniej starostów. I rzeczywiście, wydaje się, że w gorszej sytuacji byli kierownicy starostw. Urzędnicy referendarscy lub kancelaryjni oczywiście byli zagrożeni zwolnieniem ze służby, ale można ich było przenieść, uzupełniając braki w innych urzędach⁷¹. W odniesieniu do starostów podejście zależało w zasadzie od województwa, co obrazuje tabela nr 13.

Zmiany w podziale administracyjnym przyniosły zatem w przypadku ¼ starostów przeniesienie na przedwczesne emerytury, a względem prawie połowy *de facto* degradację ich albo innych starostów, których zastąpili. Widać tu także pewną asymetrię: mało oględnie ze swoimi starostami obszedł się wojewoda krakowski, natomiast możliwie najmniej dolegliwy starał się być wojewoda poznański. Czy przeprowadzona w ten sposób reforma przyniosła duże oszczędności w dziale personalnym? Nie wydaje się. Faktyczne degradacje pozwalały na oszczędności przede wszystkim w funduszach samorządowych, natomiast z działu MSW stosunkowo znikome (ewentualne dodatki funkcyjne). Korzystne dla budżetu było przenoszenie w stan spoczynku z niepełną wysługą lat, albowiem 80% przedstawionych w dwóch pierwszych kolumnach przypadków zostało „wypchniętych” do notariatu i samorządu terytorialnego.

Podsumowując powyższe generalne rozważania, warto też przyrzeć się jednemu specyficznemu przypadkowi, to znaczy powiatowi spisko-orawskiego. Administracja polska na tym terenie istniała do 13 I 1919 r., czyli do momentu, kiedy została zwinięta w następstwie presji państw ententy i ewakuacji oddziałów

⁶⁹ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 4, t. XVII–XXXI, k. 2821–2822, Pismo Wojewody Krakowskiego do MSW, Kraków listopad 1931 r.; AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 124, s. 5–6, Pismo starosty rudzkiego do wojewody śląskiego w sprawie: funkcjonariusze starostwa w Rudzie wobec zniesienia powiatu, Ruda 15 XII 1923 r.

⁷⁰ AAN, MSW, sygn. 181, k. 236–239, Projekt rozporządzenia RM w sprawie niektórych zmian rozporządzenia RM z dn. 4 III 1926 r. („Dz. U. RP” 1926, Nr 26 poz. 158) o niektórych zmianach rozporządzenia RM z dnia 26 VI 1925 r. w przedmiocie zmiany granic powiatów na obszarze okręgu administracyjnego wileńskiego.

⁷¹ W województwie lubelskim wszystkich urzędników starostwa konstantynowskiego zatrudniono gdzie indziej (skasowano natomiast ponad 15% etatów w urzędzie wojewódzkim), natomiast w stanisławowskim kasacja dwóch powiatów (ogółem 14 etatów) pociągnęła za sobą likwidację w skali województwa 16 etatów. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 738, t. I, k. 9–10, Pismo wojewody lubelskiego do MSW w sprawie: zmiana etatu osobowego w związku ze zniesieniem powiatów, Lublin, 16 I 1932 r.; *ibidem*, k. 16–18, Pismo wojewody stanisławowskiego do MSW w sprawie: zmiana etatu osobowego w związku ze zniesieniem powiatów, Stanisławów 14 I 1932 r.

Tab. nr 13. Losy starostów kierujących powiatami skasowanymi podczas reformy administracyjnej 1932 r.

Województwo	Liczba powiatów skasowanych	Z tego:					
		Przeniesieni w st. sp. (w terminie do roku od likwidacji powiatu)	Ostatni kierownik starostwa mianowany z myślą o skasowaniu powiatu (jego poprzednik przeniesiony w st. sp.)	Przeniesieni na inne starostwo, ale poprzednik na nowym starostwie przeniesiony co najmniej w stan nieczynny	Przeniesieni na inne starostwo, z którego poprzednika przeniesiono do urzędu wojewódzkiego na stanowiska oznaczające faktyczną degradację	Przeniesiony do urzędu wojewódzkiego lub innego starostwa na stanowisko oznaczające faktyczną degradację	Pozostali
poznańskie	7	—	—	—	2	3	2
krakowskie	5	2	1	—	—	1	1
stanisławowskie	2	—	—	—	1	1	—
lwowskie	2	—	—	—	—	1	1 ^a
łódzkie	1	1	—	—	—	—	—
pomorskie	1	—	—	—	—	—	1
lubelskie	1	1	—	—	—	—	—
białostockie	1	—	—	1	—	—	—
Razem	20	4	1	1	3	6	5

^a — Ignacy Mellin, zanim został mianowany inspektorem starostw (stanowisko, które należy traktować jako równorzędne ze starostą), a następnie naczelnikiem wydziału ogólnego urzędu wojewódzkiego, przez ponad miesiąc pozostawał w stanie nieczynnym.

Opracowanie własne

WP⁷². Wyznaczony na tym terenie starosta dr Jan Bednarski faktycznie obowiązki objął dopiero w momencie uregulowania granicy polsko-czechosłowackiej, czyli 8 VIII 1920 r. Starostwo to było nader oryginalną jednostką administracyjną. Po pierwsze obowiązywało na jego terenie ustawodawstwo węgierskie. Po drugie, starosta zarządzał podległym sobie terenem spoza jego obszaru, to znaczy z Nowego Targu (na przyłączonym terenie nie istniały miasta mogące stać się siedzibą władz powiatowych). Wreszcie — sytuacja wówczas gdzie indziej nie spotykana — starostwo to miało dwie ekspozytury — w Jabłonce oraz Łapszach Niżnych. Utrzymywanie tego stanu odpowiednio motywowiał

⁷² Z. Lasocki, *Wspomnienia...*, s. 33.

wspomniany kierownik starostwa spisko-orawskiego: *przyłączenie 27 gmin ze Spisza i Orawy nie jest jeszcze rozstrzygnięciem definitywnym. Niedługo zbierze się Komisja delimitacyjna, która może wpłynąć na zmianę obecnych granic tym więcej, że granica ta jest sztuczną nie uwzględnia interesów ludności, tak, że niejednokrotnie dom i zabudowania gospodarskie leżą na terytorium przypadłym Polsce, grunta zaś do tego gospodarstwa należące, leżą na terytorium Czecho-Słowacji*⁷³. Utrzymywanie na dłuższą metę tego stanu rzeczy było kosztowne i nieefektywne — powiat spisko-orawski liczył zaledwie nieco ponad 22 tys. mieszkańców. Z czasem zaczęły odpadać argumenty prawne, albowiem został uruchomiony proces ujednolicania porządku prawnego, a wraz z niekorzystnym rozstrzygnięciem sprawy Jaworzyny w 1924 r. znikły również przesłanki polityczne. W efekcie 1 lipca 1925 r. powiat spisko-orawski został włączony w granice powiatu nowotarskiego⁷⁴.

5. Powiat jako część województwa

Odrębnym problemem była współpraca starostów zarządzających powiatami sąsiadującymi z innymi województwami. Analiza materiału prowadzi do jednoznacznej konstatacji, że kwestia ta wypłynęła w 1930 r., prawdopodobnie jak szereg innych, w związku ze stwierdzonymi przez ministra lub wyższego urzędnika ZC MSW podczas inspekcji skargami ludności na różnice występujące w orzecznictwie karno-administracyjnym. Incydentalne pojawienie się tego zagadnienia nie świadczy jednak o tym, że było ono nieistotne.

Sam problem w relacjach między starostami z powiatów graniczących ze sobą a wchodzących w skład sąsiednich województw związany był przede wszystkim z zagadnieniem polityki karno-administracyjnej. Okazywało się bowiem, że przynależność do różnych województw prowadziła do zróżnicowanego orzecznictwa i wysokości kar. Siłą rzeczy wywoływało to niezadowolenie miejscowej ludności, z którym MSW postanowiło rozliczyć się w sposób urzędowy⁷⁵.

⁷³ T. Hilarowicz, *op. cit.*, s. 12.

⁷⁴ Rozporządzenie RM z dn. 27 V 1925 r. o zniesieniu powiatu spisko-orawskiego, („Dz. U. RP” 1925, nr 63 poz. 441); AAN, MSW, sygn. 179, s. 398–399, Uzasadnienie do rozporządzenia RM w sprawie zniesienia powiatu Spisko-Orawskiego; Z. Lasocki, *Bednarski Jan*, [w:] PSB, t. I, Kraków 1935, s. 396–397; T. Hilarowicz, *op. cit.*, s. 9–14. Warto nadmienić, że dodatkowym argumentem był podnoszony także przy likwidacji starostwa podgórskiego argument o niewłaściwości istnienia dwóch władz administracji I instancji w tej samej miejscowości.

⁷⁵ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 2064, s. 3, Pismo MSW do wojewody w Kielcach w przedmiocie nawiązanie wzajemnego kontaktu Starostów pow. z powiatów granicznych województw, Warszawa 1 II 1930 r.

Ministerstwo zaleciło przeprowadzanie przez starostów graniczących powiatów z różnych województw konsultacji celem wypracowania jednolitej polityki karno-administracyjnej. Jednak już na wstępie niektórzy zastrzegali się przed unifikacją w tym zakresie, podnosząc konieczność uzależnienia wysokości grzywien od zamożności ludności. Jako potencjalna tematyka spotkań pojawiały się także zagadnienia bezpieczeństwa publicznego, wodne, drogowe czy weterynaryjne⁷⁶.

Cała dyskusja nad wspomnianymi konferencjami koncentrowała się w zasadzie na stronie technicznej — gdzie miały się odbywać zebrania i z jaką częstotliwością (pojawiały się pomysły zjazdów co cztery miesiące, ale najczęściej sugerowano spotkania raz na pół roku⁷⁷). Wątpliwości dotyczyły również skali zaangażowania ze strony wojewodów, którzy jako bezpośredni zwierzchnicy starostów koordynowali dyskusję⁷⁸.

Z całej operacji przebija tak typowa dla polskiej rzeczywistości akcyjność. Pod wpływem wytycznych z MSW wojewodowie dokonali pewnych ustaleń i wymogli na podwładnych starostach odbycie stosownych konferencji. Wydaje się jednak, że miały one charakter jednorazowy (niekiedy nawet zachęty do odbycia spotkania były ignorowane przez potencjalnych zainteresowanych⁷⁹). Poważne wątpliwości budziła kwestia finansowania zjazdów — z czyjego konta mają być pokrywane koszty. Tworzenie nowych formuł i procedur, obligujących do systematyczności w tego typu zebraniach, było chyba pozbawione większego sensu. W konsekwencji zarzucono ich cykliczność na rzecz organizowania doraźnego, wynikającego z potrzeby chwili. Z taką sytuacją mamy do czynienia np. w 1937 r. w związku z zaplanowanym strajkiem chłopskim. Ponieważ kontrakcja ze strony administracji wymagała koordynacji działań ponad podziałami w administracji wojewódzkiej, doszło do konferencji, w której wzięli udział wojewodowie warszawski i łódzki,

⁷⁶ Ibidem, s. 11, Pismo wojewody krakowskiego do wojewody kieleckiego w sprawie nawiązania wzajemnego kontaktu starostów powiatowych z powiatów granicznych Województw, Kraków 18 III 1930 r.

⁷⁷ Np. Ibidem, s. 65, Pismo wojewody śląskiego do MSW, Katowice 22 V 1930 r.; AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 205, npag. Pismo wojewody białostockiego do wojewodów w Warszawie, Wilnie, Lublinie, Brześciu n/Bugiem i Nowogródki w przedmiocie: Nawiązanie wzajemnego kontaktu Starostów powiatowych z powiatów granicznych województw, Białystok 22 IV 1930 r.

⁷⁸ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 2064, s. 63–64, Pismo wojewody lwowskiego do MSW, Lwów 12 V 1930 r.

⁷⁹ Ibidem, s. 85, Pismo starosty powiatowego włoszczowskiego do Urzędu Wojewódzkiego Wydział Prezydyalny w Kielcach w przedmiocie nawiązanie wzajemnego kontaktu Starostw powiatów granicznych, Włoszczowa 24 IX 1931 r.

naczelnicy wydziałów społeczno-politycznych obu urzędów oraz niektórzy starostowie z obu województw⁸⁰.

Istotnym elementem wpływającym na funkcjonowanie administracji ogólnej I instancji był proces, z którym mamy do czynienia w ostatnich latach II Rzeczypospolitej, tzn. przenoszenie powiatów pomiędzy województwami ponad granicami zaborów. Jak wskazano powyżej, władze państwowe zdecydowały się przyjąć jako podstawę tworzenia administracji podziały sprzed 1918 r., zastrzegając, że nieodzowne zmiany zostaną przeprowadzone w późniejszym okresie. W latach 20. dokonywały się one z różnym natężeniem, a apogeum osiągnęły w 1932 r., kiedy to zlikwidowano 20 powiatów, co poza względami ekonomicznymi, które stanowiły podstawową motywację, było przegrzywką do przeprowadzonej w 1933 r. reformy samorządowej. Wszystkie zmiany dokonywały się jednak wewnątrz poszczególnych zaborów, w istocie petryfikując granice sprzed 1914 r. Jeżeli jednak dążono do faktycznej integracji, to należało te granice zatrzeć. Dokonano tego na podstawie dwóch ustaw — z 12 VI 1937 r. (dotyczącej województw poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego) oraz z 9 IV 1938 r. (dotyczącej województw warszawskiego, łódzkiego, lubelskiego i białostockiego)⁸¹. Przyczyn, dla których doszło do tego tak późno było kilka.

Najważniejszą była bardzo powolna unifikacja prawa. Przejście powiatu z jednego województwa do drugiego ponad granicami z okresu zaborów oznaczało bowiem konieczność nauczania urzędników „nowego” urzędu wojewódzkiego porządku prawnego obowiązującego w danym dziale na terenie innego zaboru. Proces zatem mógł być, ze względów personalnych, uruchomiony, gdy unifikacja prawna była zjawiskiem zaawansowanym.

Zmiana granic województwa była zagadnieniem chyba bardziej kłopotliwym dla urzędu wojewódzkiego niż przenoszonego starostwa, gdyż w jego przypadku w grę wchodziło przekazanie całej dokumentacji dotyczącej wydzielanego powiatu, łącznie z tą umieszczoną już w archiwum. Ponadto urząd wojewódzki przekazujący zobowiązany był do przygotowania kompletu materiałów prawnych zawierających przepisy niejednolite w odniesieniu do województwa

⁸⁰ AIPN Łódź, IPN Ld 81/61, t. 2, k. 181–182, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, Łódź 26 X 1953 r.

⁸¹ A.J. Mielcarek, *op. cit.*, s. 59–60. Nie jest wykluczone, że, jak twierdzi J. Kutta, na tę kolejność zmian wpływ miał wojewoda pomorski W. Raczkiewicz; J. Kutta, *Druga Rzeczpospolita...*, s. 348. Jednocześnie należy podkreślić, że nie była to pierwsza zmiana przynależności wojewódzkiej powiatów — w 1930 r. przeniesiono powiat sameński z województwa poleskiego do wołyńskiego, a rok później powiat turezański wyłączono z województwa stanisławowskiego i przyłączono do lwowskiego. Obie zmiany dokonały się jednak w ramach podziałów zaborowych.

„przyjmującego”⁸². Należy również pamiętać o wynikającej z istnienia samorządu wojewódzkiego w dzielnicach zachodnich konieczności dokonania zmian w ustawach skarbowych (prawo do pobierania dodatku do podatków państwowych). Jednocześnie warto zauważyć, że zmiana przynależności wojewódzkiej powiatu nie wiązała się ze zmianą na stanowisku starosty.

Generalnym celem przeprowadzonych wówczas zmian było usunięcie podziałów z okresu zaborów, co miało przyspieszyć proces ujednolicania ustawodawstwa⁸³. Ponadto powyższe zmiany związane z przenoszeniem powiatów z jednego województwa do drugiego oznaczały zbliżenie granic administracji ogólnej do podziału administracji wojskowej. Wydaje się zresztą, że czynnik militarny, odgrywający w ostatnich latach niepodległości wzrastającą rolę, brał górę również podczas dyskusji o zmianie podziału kraju na województwa. Wojskowi opowiedzieli się za koncepcją tzw. małych województw na granicy wschodniej, a co za tym idzie zachowaniem województwa nowogrodzkiego i wydzielenia województwa podlaskiego z siedzibą władz w Brześciu nad Bugiem. Projekt ten był przedmiotem uzgodnień międzyresortowych w 1939 r.⁸⁴

Istotnym elementem wpływającym na warunki służby starostów były determinanty o charakterze geograficznym. W dużej mierze wynikało to z faktu, że mentalność społeczeństw poszczególnych zaborów kształtowała się w odmiennych okolicznościach. W efekcie miejscowi odnosili się zazwyczaj z mniejszą bądź większą niechęcią także do urzędników wywodzących się z innych części Rzeczypospolitej. Co charakterystyczne, mimo polityki władz centralnych pragnących zatrzeć istniejące podziały, zjawiska te występowały z mniejszym lub większym nasileniem do końca dwudziestolecia. Międzywojenne powiaty były również strukturami zróżnicowanymi. Swoją specyfikę miały powiaty grodzkie charakteryzujące się koncentracją zjawisk sprawiających z punktu widzenia władzy problemy. Podobnie kierowanie powiatem nadgranicznym wymagało od starosty ścisłej współpracy ze służbami wojskowymi.

⁸² AP Łódź, Urząd Wojewódzki Łódzki, sygn. 2492, npag., s. 1–6, Zarządzenie wojewody łódzkiego z dn. 20 VIII 1937 r. Nr OA.II.5/156 o wykonaniu czynności urzędowych, związanych z włączeniem niektórych powiatów województwa łódzkiego do województwa poznańskiego.

⁸³ W odniesieniu do chronologicznie pierwszej zmiany należy dodać, że chodziło także o stworzenie silnego województwa pomorskiego. AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 496, k. 19v, Uzasadnienie do ustawy o zmianie granic województw: poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego.

⁸⁴ AAN, MSW, sygn. 30, s. 40–41, Pismo ministra sprawiedliwości do MSW w sprawie zmian w podziale administracyjnym na województwa, Warszawa 13 I 1939 r.

W okresie bezpośrednio poprzedzającym wybuch wojny dokonano również przeniesienia niektórych powiatów do innych województw ponad granicami zaborów. Warto zauważyć, iż zmiany te nie oznaczały, że przekształcenia o charakterze administracyjnym zostały zakończone. Podnosiły się bowiem głosy domagające się dostosowania podziałów administracji niezespólonej do podziału administracji ogólnej, co miało ułatwiać wojewodom zarządzanie podległym terenem⁸⁵.

⁸⁵ AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 121, k. 115, Wzmocnienie polskiego stanu posiadania, Białystok 30 I 1939 r. [opracowanie wojewody białostockiego].

ROZDZIAŁ IV

NOMINACJA I PRZENIESIENIE

1. Mechanizmy i rodzaje przeniesień

Nieodzownym elementem początków pracy zawodowej starosty była nominacja na tę funkcję. Gdy nominowany funkcjonariusz piastował dotychczas stanowisko w innym urzędzie administracji ogólnej, możemy mówić o przeniesieniu. Mechanizmy towarzyszące obu procesom są bardzo zbliżone, w związku z czym zostaną one omówione wspólnie, natomiast kwestie dotyczące technicznej strony przejmowania urzędu znalazły się w rozdziale V¹.

Zasadniczo podstawą ruchu służbowego był dekret nominacyjny ministra spraw wewnętrznych. Adresowany był do urzędnika i zawierał wskazanie dotyczące nowego miejsca służby, przypomnienie o konieczności stawienia się w nim w terminie określonym przepisami, a czasami także informację o utrzymaniu dotychczasowego wynagrodzenia. Do dekretu załączone było również pismo z Biura Personalnego MSW dotyczące kosztów przeniesienia i ewentualnego przyznania na nie zaliczki. Dekret nominacyjny był przesyłany za pośrednictwem właściwego urzędu wojewódzkiego do zainteresowanego urzędnika, przy czym zazwyczaj dołączano do niego swoiste pismo przewodnie od wojewody, zawierające już szczegółową informację o dacie przekazania dotychczasowego urzędu tudzież na czyje ręce należy tego dokonać. Powyższa korespondencja była kierowana do urzędnika „za potwierdzeniem odbioru”.

Prawo do nominowania urzędników referendarskich na kierowników starostw lub starostów należało niepodzielnie do ministra spraw wewnętrznych. Niemniej jednak w niektórych, bardzo rzadkich przypadkach zdarzało się przeniesienie urzędnika z funkcji starościńskiej lub na nią przez wojewodę na skutek uzgodnień telefonicznych z ministerstwem. Przykładem niech będzie Tadeusz Zawistowski, który właśnie w ten sposób został usunięty z kierownictwa starostwa powiatowego w Turce i przeniesiony do Poleskiego Urzędu

¹ Na temat prawnych aspektów por. J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, s. 42–46.

Wojewódzkiego². Warto przy tej okazji zwrócić uwagę na kilka elementów związanych ze znaczeniem wojewodów dla ruchu służbowego starostów.

Generalnie mamy w okresie dwudziestolecia do czynienia z procesem umacniania pozycji wojewodów zarówno w wymiarze bezwzględny (kompetencje), jak też w odniesieniu do starostów. Wydaje się, że zwłaszcza w pierwszych latach działania administracji ogólnej, kiedy aparat szczebla powiatowego znajdował się jeszcze w fazie organizacji, kompetencje wojewodów w zakresie polityki personalnej wobec starostów były wyjątkowe. Za symptomatyczne należy uznać stwierdzenie we wniosku wojewody lubelskiego do ministra spraw wewnętrznych: *mamy zaszczyt prosić Pana Ministra o **zatwierdzenie** [podkr. JM], projektowanych przeze mnie zmian w Urzędach Starościńskich*³. Mimo tego, że w latach 30. możemy mówić o znacznym usamodzielnieniu wojewodów, także w kwestii doboru kadry starościńskiej, stwierdzenie o zatwierdzeniu przez MSW wojewodzińskich nominacji mogłoby być odebrane jako próba uzurpowania sobie kompetencji przynależnych ministrowi. Z drugiej strony nawet w odniesieniu do wojewodów niemających silnej, samodzielnej pozycji politycznej, możemy stwierdzić, że MSW starało się dostosowywać ruch służbowy do ich życzeń, gdyż to oni mieli realizować politykę rządu na terenie sobie podległym za pomocą ludzi, którzy się do tego nadawali⁴.

W procesie przenosin wojewoda mógł stanowić czynnik inicjujący, zazwyczaj wskazując jako powód względy służbowe. Rozwiązanie to należy uznać za nader racjonalne — to on miał pełny przegląd obsady stanowisk starościńskich i znał lokalne uwarunkowania, mógł zatem wywołać odpowiednią „karuzelę stanowisk”, prowadzącą do realizacji zakładanych celów⁵. Potrzeba przeniesienia starosty z jednego powiatu do drugiego motywowana była przyczynami, o których mowa będzie poniżej, przy czym w przypadku zmian na stanowiskach starościńskich dokonujących się w jednym momencie w kilku powiatach, zazwyczaj przyczyn było tyle, ilu przenoszonych starostów. Zdarzało się oczywiście, zwłaszcza w pierwszym dziesięcioleciu, że motywacją do przeniesienia poza obręb województwa były zauważone w podległym

² Relacja p. R. Pacaka z dn. 10 i 12 XII 2008 r. oraz kopia dekretu nominacyjnego, w zbiorach autora.

³ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 846, s. 77–78, Pismo wojewody lubelskiego do ministra spraw wewnętrznych w przedmiocie zmiany personalne w Urz[ędach] Star[ościńskich] Woj[ewództwa] Lubelskiego, Lublin 27 XI 1920 r.

⁴ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski — dopływy, sygn. 429, k. 2, Pismo wojewody pomorskiego do Biura Personalnego MSW w przedmiocie: Bukowski Bolesław — przeniesienie, Toruń 17 III 1936 r.; ibidem, sygn. 169, k. 6, Pismo szefa Biura Personalnego MSW do wojewody pomorskiego w sprawie przeniesienia Grodyńskiego Stanisława, Warszawa 23 III 1933 r.

⁵ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1094, npag., Pismo wojewody pomorskiego do MSW, Toruń 12 I 1926 r.

powiecie nieprawidłowości lub konflikt z wojewodą¹. W pewnych przypadkach wołał się on pozbyć ze swego terenu niewygodnego urzędnika niż go zwalniać. Z drugiej strony możemy spotkać się z przypadkami, gdy starosta, bez wiedzy swojego bezpośredniego zwierzchnika, starał się o przeniesienie do innego województwa².

Oceniając znaczenie bezpośrednich przełożeń w przenoszeniu starostów, należy podkreślić, że MSW starało się raczej nie podejmować działań na siłę, czasami nawet decydowało się na sankcjonowanie nielegalnych przeniesień dokonywanych przez wojewodów³. Jeżeli wojewoda absolutnie nie widział, z różnych względów (mogły to być kwestie personalne, ale i likwidacja powiatu), miejsca na terenie swojego województwa dla odwoływanego starosty, to Ministerstwo go zabierało, przy czym do 1935 r. powszechne było przenoszenie w stan spoczynku, natomiast po 1935 r. można zauważyć większe liczenie się z groszem publicznym. Rządzący zorientowali się, że konsekwencją m.in. ruchów personalnych w administracji po przewrocie majowym był lawinowy przyrost młodych emerytów, stanowiących obciążenie dla budżetu państwa.

Zgodnie z okólnikiem MSW nr 66 z 1 IV 1927 r. przenoszony starosta powinien zdać swój dotychczasowy urząd w terminie 8 dni od daty nominacji, który to czas mógł ulec wydłużeniu do dni 15. Zarządzenie to przyznawało także od 7 do 14 dni na przesiedlenie (w zależności od tego, czy urzędnik był samotny czy też miał rodzinę). Czas ten mógł być przez starostę wykorzystany albo od razu po otrzymaniu nominacji, albo później, jeżeli zdecydował się na przeniesienie swojej rodziny. W praktyce w dokumentach personalnych odnotowywano jedynie to co najważniejsze, czyli datę zdania i objęcia urzędu. Data ta była ważniejsza od daty z dekretu nominacyjnego, albowiem to ona decydowała o momencie wzięcia odpowiedzialności za urząd — do tego momentu starosta był starostą *de iure*, ale nie *de facto*.

Niekiedy w dekrete nominacyjnym wyznaczano również dzień objęcia urzędu — decyzja taka miała pierwszeństwo przed regulacjami ogólnymi.

¹ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1885, s. 1, Pismo wojewody lubelskiego do ministra spraw wewnętrznych w przedmiocie: Michał Słomiński, Starosta w Lukowie — przeniesienie, Lublin 12 VII 1927 r.

² Przykładem może być pismo starosty dziśieńskiego do wojewody wileńskiego informujące, że wojewoda wołyński zaproponował mu, w porozumieniu z MSW, objęcie starostwa, a on tę propozycję przyjął. Inna sprawa, że przeniesienie to do skutku nie doszło, prawdopodobnie ze względu na wykryte w Głębokim nadużycia wyborcze starosty. AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 886, k. 359, Pismo starosty powiatowego dziśieńskiego do wojewody wileńskiego, Głębokie 25 I 1935 r.; list p. S. Salmonowicza do autora z dn. 12 VI 1912 r.

³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 918, k. 144, Pismo MSW do wojewody pomorskiego, Warszawa 30 IV 1925 r.

Stosowano ją zazwyczaj w odniesieniu do starostów, dla których stanowisko to było pierwszym obejmowanym po odbyciu praktyki administracyjnej.

W rzeczywistości powyższe regulacje to jedno, a praktyka to drugie. Mało jest bowiem sfer w działalności administracji ogólnej, gdzie obowiązujące zasady były tak odległe od stanu faktycznego. Wielotygodniowa zwłoka w obejmowaniu nowych urzędów, w różnoraki sposób uzasadniana, była raczej normą niż odstępstwem od reguły, przy czym problem ten dotyczył zarówno starostów, jak i ich zastępców. Warto pamiętać, że termin ten zależał od tego, skąd dany starosta był przenoszony, czy też było to jego pierwsze stanowisko w administracji (wówczas można było liczyć na jego gotowość do objęcia stanowiska)⁴. Oczywiście wszelkie tego typu opóźnienia musiały być uzasadnione — brak usprawiedliwionego stawiennictwa w pracy wiązał się ze zwolnieniem ze służby⁵. Uzasadnieniem mogło być nieprzybycie osoby, w której ręce miał być oddany urząd, czy niepewna sytuacja na terenie powiatu⁶. Czasami wojewodowie występowali z wnioskiem do MSW o wyrażenie zgody na opóźnienie realizacji dekretu przeniesienia starosty, motywując to pracami związanymi z akcją wyborczą⁷.

Zazwyczaj procedura towarzysząca zdawaniu i obejmowaniu urzędu była równoczesna z przekazaniem urzędu przez odwoływanego nowo mianowanemu staroście⁸. Brał w niej zwykle udział delegowany z urzędu wojewódzkiego inspektor wojewódzki. Z formalnego punktu widzenia dokonywano zdania dwóch urzędów, na czele których stał starosta — starostwa powiatowego (grodzkiego) oraz wydziału powiatowego. Zdarzały się sytuacje, gdy odwo-

⁴ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Bialskie, StB 491, s. 121, Pismo do Prezydium Namiestnictwa we Lwowie służb. w sprawie Starosta Stefan Nowak. Otwarcie poborów, Biała 10 II 1920 r.; ibidem, s. 927, Okólnik Generalnego Delegata Rządu do wszystkich kierowników starostw, Lwów 20 V 1920 r.; AIPN Warszawa, IPN 0203/4307, k. 19, 22.

⁵ CAW, ap 2829, npag., Pismo kierownika MSW do b. zastępcy komisarza rządowego na powiat warszawski, Warszawa 13 VII 1920 r.

⁶ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1615, k. 13, Pismo starosty powiatowego zamojskiego do wojewody w Lublinie, Zamość 31 III 1925 r.

⁷ Ibidem, sygn. 1470, s. 9, Pismo wojewody lubelskiego do ministra spraw wewnętrznych w przedmiocie: Mieczysław Panglisz, starosta przeniesienie, Lublin 8 II 1928 r.

⁸ Nie było to jednak obligatoryjne, ale zależało od okoliczności. K. Łazarski wspominał, że po nominacji na kierownika starostwa sieradzkiego objął urzędowanie od wicestarosty, *ponieważ starosta [Stanisław] Boryssowicz [...], który opuszczał dotychczas zajmowane przez niego stanowisko nie był obecnie wtedy gdyż uprzednio zgłosił się w Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi jako chory*. Trudno stwierdzić, jak dalece dyplomatyczny charakter miała wspomniana choroba; AIPN Łódź, IPN Ld 81/61, t. 2, k. 174–175, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, Łódź 23 X 1953 r. Por. też AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 2, t. I–XIII, s. 515–517, Okólnik wojewody krakowskiego nr 19 z dn. 26 V 1931 r. w sprawie przekazywania agend starosty i przewodniczącego Wydziału Powiatowego — postępowanie.

ływano starostę w nagłych warunkach (zazwyczaj związanych z rewelacjami wynikającymi z przeprowadzonej lustracji starostwa lub wydziału powiatowego), bez upatrzonego następcy lub gdy następca nie mógł odpowiednio wcześniej przyjechać⁹. Wówczas odwoływany starosta zdawał urząd w ręce oddelegowanego z urzędu wojewódzkiego urzędnika (np. inspektora starostw), ewentualnie w jego obecności na ręce zastępcy starosty i wtedy omówioną na wstępie procedurę dzielono na dwie: zdania urzędu oraz objęcia urzędu przez nowo mianowanego starostę.

Problematyka motywacji towarzyszącej przeniesieniom starostów ma charakter bardzo złożony. Nader częstą, ale i chyba najbardziej logiczną przesłanką przy wnioskach o przeniesienie było to, że przenoszony starosta się nie sprawdził. Zdarzały się przypadki, zwłaszcza w gronie starostów, którzy zostali przeniesieni z armii do administracji cywilnej, że delikwent przenoszony na mniej wymagający teren nie sprawdził się w kilku kolejnych starostwach. W takiej sytuacji pozostawało jedynie skierowanie go na stanowisko radcy w urzędzie wojewódzkim, z nadzieją, że chociaż tym obowiązkom podoła i w ten sposób przepracuje okres do osiągnięcia pełnej wysługi. Poniżej wyróżniono pewne kategorie przeniesień ze względu na motywację. Wszystkie z nich, nawet wynikające z konfliktowych sytuacji w środowisku lokalnym, były traktowane i opisywane przez współczesnych jako przeniesienia ze względu na dobro służby. Należy zaznaczyć, że motywacji tych nie powinno się traktować jako wyłącznych — zazwyczaj jedne wątki łączyły się z innymi.

Kompetencje językowe jako motywacja przeniesienia

W przypadku państwa polskiego, zszywanego z trzech części o trzech odrębnych porządkach prawnych i zamieszkanego przez liczne mniejszości narodowe, istotnym elementem uwzględnianym przy przeniesieniach lub nominacjach starostów były kompetencje językowe. Co prawda językiem urzędowym był polski, a władze słusznie kładły nacisk na konsekwentne posługiwanie się nim przez urzędników w czasie służby i po niej, niemniej zalecano, by urzędnicy, w tym starostowie, posługiwali się także jednym z języków mniejszości *w istotnej liczbie* zamieszkujących dany powiat¹⁰. Tym można tłumaczyć utrzymywanie, przede wszystkim w województwach zachodnich, urzędników, którzy np. urodzili się i/lub praktykowali na Śląsku Cieszyńskim. Mo-

⁹ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1428, s. 85–90, Protokół zdawczo-odbiorczy, Łuków 12 XII 1934 r.; AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 3673, s. 20, Pismo wojewody kieleckiego do Anatola Pawłowicza, kierownika starostwa w Kielcach, Kielce 25 IV 1925 r. [winno być 1923].

¹⁰ Pismo okólne MSW z dn. 31 I 1927 r. w przedmiocie: używanie przez urzędników na terenach województw wschodnich języka rosyjskiego w czasie urzędowania, („Dz. U. MSW” 1927, nr 1–2, poz. 147).

żemy więc mówić, zwłaszcza do końca lat 20., o pewnej hermetyczności aparatu administracji ogólnej na ziemiach poniemieckich. I odwrotnie — brak kompetencji językowych i znajomości uwarunkowań miejscowych stawał się przyczyną przeniesień niektórych starostów¹¹.

W tym kontekście też pojawia się wątek złotego środka między koniecznością stworzenia spójnego i jednolitego korpusu urzędniczego a wymaganiami dotyczącymi wiedzy i kwalifikacji pozwalającymi na piastowanie urzędu.

Aspekt materialny jako motywacja przeniesień

Zazwyczaj jedną z istotnych motywacji towarzyszących przeniesieniom są bodźce ekonomiczne. W przypadku starostów sprawa wygląda nieco inaczej. Można mówić o kilku płaszczyznach ekonomicznych motywacji przeniesień.

W warunkach funkcjonowania administracji ogólnej i w jej ramach trudno o bezpośredni bodziec ekonomiczny. Stawki wynagrodzeń były bowiem zunifikowane dla kolejnych grup uposażeniowych, a zatem samo przeniesienie nie oznaczało podwyżki wynagrodzenia. Mogła być ona efektem awansu, to znaczy przeszerogowania do wyższej grupy uposażeniowej. A zatem przeniesienie starosty czy innego urzędnika samo przez się nie oznaczało wyższego wynagrodzenia.

Ewentualne podwyżki uposażenia niewynikające z przeszerogowania do wyższej grupy uposażeniowej, a wiążące się z przeniesieniem mogły być efektem dodatków do wynagrodzenia podstawowego. Antycypując omówione dalej zagadnienie płacowe, wypada wskazać, że w grę wchodził w zasadzie tylko dodatek mieszkaniowy jako uzależniony od czynnika geograficznego, tudzież dodatek kresowy.

Powyższe czynniki wpłynęły na różnice w jakości kadr urzędniczych, w tym także starostów na różnych terenach. Jednym z palących problemów aparatu administracji ogólnej były bowiem generalnie słabe kwalifikacje, zarówno zawodowe, jak i etyczne, funkcjonariuszy zatrudnionych na Kresach Wschodnich. Wynikało to z kompletnie błędnej polityki państwa, albowiem wspomniany tzw. dodatek kresowy do wynagrodzenia występował, ale dostawali go funkcjonariusze państwowi zatrudnieni na Kresach Zachodnich¹². Z kolei konstrukcja dodatku mieszkaniowego opierała się na kosztach utrzymania, co

¹¹ Brak znajomości języka rosyjskiego oraz nieznanostwo stosunków miejscowych, utrudnia Tworzydło należyte pełnienie obowiązków Starosty zwłaszcza w tak nielatwym powiecie jakim jest powiat brzeski; AAN, Ministerstwo Skarbu, sygn. 1393, npag., Pismo wojewody poleskiego do ministra spraw wewnętrznych, Brześć n. Bugiem 12 I 1924 r.

¹² Przyśługiwał on zatrudnionym w województwie śląskim, Białej (krakowskiej) oraz Gdyńi i wynosił 40% podstawowego uposażenia. Istniał również tzw. dodatek stołeczny w wysokości 20%; *Zbiór Zarządzeń Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Okólniki i pisma okólnie) 1918–1930*, cz. I, A–M, Warszawa 1930, s. 152–153 (dalej: *Zbiór Zarządzeń...*).

faktycznie oznaczało niższe wynagrodzenie w mniejszych ośrodkach (w tym przede wszystkim na Kresach Wschodnich).

Można oczywiście uznać, że nominalnie niższe wynagrodzenia miały na Kresach wyższą siłę nabywczą, niemniej w odbiorze samych zainteresowanych w nikłym stopniu rekompensowało to braki mieszkaniowe czy fatalne warunki kulturalne w województwach wschodnich (przede wszystkim Wołyń, Polesie, Nowogródzkie). Konstrukcja systemu powodowała raczej tendencję do przenosin na obszary, gdzie kandydatów do służby w administracji było w bród, a na Kresy Wschodnie trafiali urzędnicy miejscowi, niechęciani w innych częściach Polski, tudzież wąskie grono zamiłowanych krzewicieli polskości¹³.

Opisane wyżej problemy powodowały, że generalnie nie mamy do czynienia ze zjawiskiem przenosin w ramach działu MSW uzasadnionych względami finansowymi. Apele o wprowadzenie jakiejś formy wsparcia finansowego, mechanizmów szybszego awansu dla służących na Kresach nie przyniosły efektu do wybuchu wojny¹⁴. Za przenosinami na Kresy Wschodnie mogła ewentualnie przemawiać nadzieja na szybszy awans. Z takim chyba przypadkiem mamy do czynienia w odniesieniu do Edwarda Skrzyńskiego, który wniosek o przeniesienie z Lublina do Sarn uzasadniał trudnymi warunkami mieszkaniowymi i drożyzną w mieście wojewódzkim. Konstatację taką uzasadniałby rychły wniosek starosty sarnieńskiego o przeniesienie Skrzyńskiego do wyższej grupy uposażeniowej¹⁵.

Sprawy materialne były nierzadko pojawiającą się przyczyną prośb o przeniesienie ze względu na niemożność dłuższego prowadzenia dwóch domów — w miejscu służbowym i w miejscu pobytu rodziny — albo podjęcia przez dzieci studiów (zdarzało się, że w takiej sytuacji starosta prosił wręcz o degradację, to znaczy przeniesienie na stanowisko radcy wojewódzkiego). Wnioski takie były zazwyczaj pozytywnie rozpatrywane, podobnie jak te dotyczące przeniesienia na stanowiska, gdzie był ułatwiony dostęp do leczenia lub korzystne warunki klimatyczne¹⁶.

¹³ Na problem jakości kadr urzędniczych na Kresach Wschodnich zwraca uwagę też W. Śleszyński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 98.

¹⁴ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 884, k. 123–129, Sprawozdanie w przedmiocie organizacji personalnej województwa wołyńskiego, Warszawa 2 IV 1939 r.; ibidem, Urząd Wojewódzki Wileński, sygn. 5, k. 9, Protokół zebrania periodycznego naczelników władz II instancji niezespołonych z władzami administracji ogólnej odbytego w dniu 30 listopada 1929 r.

¹⁵ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 23719, s. 332, Raport p.o. referenta administracyjno-karnego w Komisariacie Rządu na m. Lublin Edwarda Skrzyńskiego do Komisarza Rządu na m. Lublin, Lublin 27 IV 1921 r.; ibidem, s. 279, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewody poleskiego w Brześciu nad Bugiem, Warszawa 29 XII 1921 r.

¹⁶ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 950, k. 3, Pismo wojewody pomorskiego do MSW, Toruń 21 VIII 1931 r.; ibidem, sygn. 13, t. 1, k. 301, Pismo wojewody poznańskiego do MSW

W kategoriach masowych operacja opierająca się właśnie na kryterium związków rodzinnych i posiadanego majątku została przeprowadzona na terenie Galicji, bezpośrednio po zakończeniu walk o granice. Zatrudnieni w tamtejszym aparacie administracyjnym urzędnicy, podlegli Generalnemu Delegatowi Rządu, byli traktowani jako jedna całość. W momencie podjęcia przygotowań do wydzielania województw niezbędne stało się podzielenie i przydzielenie aparatu urzędniczego do czterech województw. Starano się, by nie był to proces przymusowy: *mają być niebawem utworzone Województwa, jako władze administracyjne II instancji na obszarze dawnej Galicji z siedzibami urzędowymi w Krakowie, we Lwowie, w Stanisławowie i Tarnopolu. O tym Pana zawiadamiam z poleceniem objawienia Swego życzenia i wezwania zarazem podwładnego personelu urzędniczego i pomocniczego kancelaryjnego do oświadczenia się czy w danym razie w którym z województw II instancji każdy pragnąłby pełnić służbę [...] Zastrzegam wyraźnie, że żądanie niniejszym oświadczenia życzenia co do przydziału w poszczególnych Województwach nie przesądza kwestii przyszłego przydziału służbowego, który będzie musiał być uskuteczniiony w miarę interesu służby*¹⁷.

Dobrzy starostowie do powiatów trudnych

W poprzednim rozdziale wyodrębniono grupę starostw, które scharakteryzowano jako „trudne”. W większości były to ośrodki, w których znajdowały się siedziby starostw grodzkich czy rozbudowany przemysł. Zazwyczaj wiązało to z rozwiniętym życia politycznym i rynkiem prasowym, licznymi rzeszami robotników, czyli elementami, które nakazywały zwiększenie czujności w kwestii bezpieczeństwa publicznego. Taki teren wymagał starosty na miarę skali problemów, a MSW miało urzędników potrafiących sprostać takim wyzwaniom.

Zazwyczaj wybitni starostowie byli znani w resorcie, choć niekoniecznie, mimo ich małej liczby, najrozsądniej nimi gospodarowano. Przykładem niech będzie Jan Plackowski, „zetowiec”, działacz niepodległościowy, który do administracji dostał się w ramach sanacyjnej polityki „otwartych drzwi”. Jak zauważał W. Lamot, mógł on rozwinąć skrzydła, ale w większym ośrodku, a powiat działdowski, w którym był starostą, tego kryterium nie spełniał. Na sugestię przeniesienia Plackowskiego do większego (i zarazem trudniejszego)

w przedmiocie: zgon Starosty Powiatowego w Wyrzysku Mgr. Andrzeja Piotrowskiego, Późna 8 II 1935 r.

¹⁷ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Chrzanowskie, StCh II 3, s. 191, Pismo okólne Generalnego Delegata Rządu z dn. 31 III 1920 r. w przedmiocie: kreowanie województw w dawnej Galicji, przydzielenie urzędników administracji politycznej; ibidem, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StZ II 8, s. 117, Pismo okólne Generalnego Delegata Rządu we Lwowie z dn. 21 VIII 1921 r. w przedmiocie: rozpoczęcie urzędowania przez Województwa Małopolskie.

powiatu MSW odpowiedziało rzuceniem go na teren, o którym miał nikłą wiedzę — do Kobrynia, gdzie na dodatek wkrótce popadł w ostry konflikt z wojewodą Kostkiem-Biernackim¹⁸.

Starostą, po którym również relatywnie wiele sobie obiecywano, był Żeliszaw Januszkiewicz. W ciągu roku urzędowania jako starosta brasławski postawił on rządzony przez siebie powiat na czele najlepiej zorganizowanych jednostek administracyjnych Wileńskiego Okręgu Administracyjnego, za co zresztą spotkały go splendory w postaci Krzyża Oficerskiego Orderu Odrodzenia Polski oraz honorowego obywatelstwa gminy brasławskiej¹⁹. Trudno się w takiej sytuacji dziwić jego nominacji na starostę radomskiego, powiatu nie tylko trudnego, ale mimo położenia w trójkącie bezpieczeństwa zaniedbanego przez poprzedników. Tylko choroba uniemożliwiła wówczas Januszkiewiczowi przeniesienie z Bielska Podlaskiego. Wojewoda białostocki H. Ostaszewski charakteryzował go jako jednego z lepszych na podległym terenie starostów i wybitnego znawcę zagadnień samorządowych²⁰.

Szczęście do bardzo dobrych starostów w latach 30. miało województwo krakowskie. W pozytywny sposób, co wiemy z różnych, nie tylko urzędowych źródeł, oceniano aż trzech pracujących tu kierowników administracji ogólnej I instancji: dr. Macieja Łacha, Juliusza Marossanyiego oraz dr. Mieczysława Łęckiego. Szczególnie interesująco przedstawiała się służba tego ostatniego. W listopadzie 1927 r. został on mianowany starostą chrzanowskim i pozostał nim aż do września 1936 r. Był to jeden z najtrudniejszych powiatów województwa krakowskiego — uprzemysłowiony, z liczną klasą robotniczą oraz generującymi problemy socjalistami i komunistami. Dodatkowe kłopoty wynikały z faktu, że rządy jego przypadły na okres wielkiego kryzysu i lawinowo rosnącego bezrobocia. Niezbyt zazwyczaj wylewny wojewódzki inspektor starostw dr. Karol Wittek tak podsumowywał lustrację starostwa chrzanowskiego w 1934 r.: *Z uwagi na duże walory osobiste starosty jak stanowczość, takt i umiar w postępowaniu, jego wyrobienie fachowe i życiowe, oraz pracowitość i lojalność dr Łęckiego uważam za jednego z najlepszych starostów z okręgu Województwa Krakowskiego*²¹. Miarą kompetencji Łęckiego była umiejętność skutecznej pacyfikacji nastrojów poprzez prewencję, bezpośrednie interwencje

¹⁸ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 950, k. 3, Pismo wojewody pomorskiego do MSW, Toruń 21 VIII 1931 r. Poufne; P. Cichoracki, *Droga ku anatemie...*, s. 197.

¹⁹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 260, k. 56–57, 63, 70–73.

²⁰ Ibidem, k. 118, Pismo wojewody białostockiego do MSW w przedmiocie: starosta Januszkiewicz Żeliszaw — zarzuty, Białystok 23 XII 1938 r.

²¹ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 353, Charakterystyka i stan organizacyjny Starostwa pow. chrzanowskiego oparte na wynikach lustracji, przeprowadzonej w dniach 2, 3 i 5 listopada 1934 r. przez wojewódzkiego inspektora starostw (Stan porównawczy z okresem od listopada 1933 r. do listopada 1934 r.).

czy ostrożną politykę finansową, co zapobiegło wystąpieniom robotniczym na dużą skalę²². Dziewięcioletnie rządy Łęckiego w Chrzanowie sporo go kosztowały, gdyż w ocenie kwalifikacyjnej za 1937 r. wprost stwierdzano: *wymaga nerwowego wypoczynku po dłuższym pobycie w powiecie chrzanowskim*²³.

Jak widać byli w administracji ogólnej urzędnicy o kwalifikacjach na tyle wysokich, że bez większych problemów mogli zostać rzućeni na trudny teren, niekiedy nawet ze szkodą dla własnego zdrowia.

Czynnikiem branym pod uwagę przy przeniesieniach były również cechy osobowościowe kandydatów. Działanie takie należy uznać za ze wszech miar logiczne, aczkolwiek w praktyce urzędniczej niezbyt często spotykane. Tak jak starostowie nader łatwo poddawali się schematyzmowi i rutynie w podejmowanych działaniach, podobnie i u wojewody czy urzędnika w ministerstwie istniała pokusa odpersonalizowanego podejścia do podwładnych. W istocie w mądrym podejściu do dyslokacji starostów, przejawiającym się w analizie, kim się dysponuje i gdzie najlepiej się dane osoby sprawdzą, leżał klucz do powodzenia i spokoju w zarządzanym województwie. Istnieje w źródłach szereg dowodów na to, że uwzględniano indywidualne predyspozycje kandydatów na starostów przy obejmowaniu przez nich określonych placówek. Oto jak np. wojewoda Jagodziński przekonywał MSW do przesunięć na podległym sobie terenie: *Z osobistej obserwacji doszedłem do przekonania, iż Stanisławów ze względu na nerwowy stan Starosty Rappégo byłby istotnie dlań zbyt ciężkim posterunkiem, pomimo, że posiada on bez wątpienia dostateczne wyrobienie w służbie [...] Starosta Pajęczkowski, posiada poza tym duży zmysł gospodarczy i umiejętność zjednywania dla swoich poczyną w tym kierunku mas ludowych, co na odcinku powiatu stanisławowskiego, od którego z natury rzeczy rozpoczyna się wszelka akcja polityczna, ułatwi mi zaszczerpienie idei politycznej w myśl wskazań Pana Ministra. Obecnie rozpocząłem akcję w kierunku uzdrowienia i uaktywnienia, zamarłej już zupełnie polsko-ruskiej spółdzielni w Stanisławowie. [...] Ruchliwość gospodarza starosty Pajęczkowskiego czyni zeń najodpowiedniejszego kandydata do zrealizowania powyższych moich zamierzeń*²⁴. Tego typu ujęcie było możliwe dla wojewody jako bezpośredniego przełożonego i osoby faktycznie mającej rozeznanie w indywidualnych predyspozycjach podległych starostów²⁵.

²² J. Pęcowski, *Chrzanów. Miasto powiatowe w województwie krakowskim. Monografia z 27 ilustracjami w tekście*, Chrzanów 1934, s. 202; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 850, t. 1, k. 11; „Dz. U. MSW” 1927, nr 3–4, poz. 154.

²³ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 7, t. I, k. 1797.

²⁴ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 208, k. 48, Pismo wojewody stanisławowskiego do MSW, Warszawa 3 III 1931 r.

²⁵ Ibidem, sygn. 186, k. 62, Pismo wojewody stanisławowskiego do MSW, Stanisławów 6 X 1932 r. Por. też: AAN, Ministerstwo Skarbu, sygn. 926, npag., Pismo wojewody lubel-

Powiązania lokalne starostów jako źródło przeniesień

Jednym z elementów profesjonalizacji administracji państwowej miało być jej uzależnienie od rządu, a nie od lokalnych układów. Podjęte przez sanację działania mające do tego doprowadzić nie spotkały się z przychylnych przyjęciem przez urzędników, którzy narzekali na to, że muszą prowadzić dwa domy, a przenosiny na drugi koniec Polski wiążą się z koniecznością kłopotliwej przeprowadzki. Ostatecznie jednak się z tym pogodzili. Polityka przenosin nie została także przychylnie przywitana przez społeczności lokalne. Na stanowiska starościńskie w Wielkopolsce trafiali bowiem ludzie, którzy dotychczas służyli np. tylko w województwie nowogrodzkim i nie znali miejscowego prawa, w dużej mierze opartego jeszcze na rozwiązaniach pruskich, ani miejscowych zwyczajów. Zwłaszcza na początku służby w nowym miejscu, nawet przy dobrej woli mogli poruszać się z dużą niezręcznością, ze szkodą dla rządzonych obywateli. Mimo tych wad fakt uczynienia ze starostów urzędników państwowych, a nie regionalnych, przenoszonych w obrębie jednego województwa czy zaboru, był wartością samą w sobie, w imię której część interesów lokalnych została złożona na ołtarzu racji stanu.

W efekcie powyższego udało się wypracować w dziale MSW, może nie dość konsekwentnie stosowaną, na co i względy budżetowe się złożyły, zasadę przenoszenia zwłaszcza starostów, ale w pewnych sytuacjach także i innych urzędników, gdy spędzili na danym terenie 3–4 lata. Z oceny ruchu służbowego jednoznacznie wynika, że taki mniej więcej okres uznawano za optymalny²⁶. Inna rzecz, że MSW nie do końca samo pilnowało przestrzegania tej zasady, a o problemie zasiedzenia przypominało sobie w chwili, gdy pojawiały się skargi na starostę lub gdy wojewoda się upomniał o zmianę. Z pierwszą sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do np. starosty Stanisława Harmaty, który został przeniesiony do Krakowa po siedmioletnim urzędowaniu w Stryju, pod koniec 1938 r. Nikt by go z tego Stryja pewnie do wybuchu wojny nie ruszał, gdyby nie anonimowy donos, jak się zresztą okazało bez pokrycia w faktach²⁷. Przykładem drugiego rodzaju może być wniosek wojewody lubelskiego postulującego zamianę miejsc między starostami Gulińskim i Dańkowskim. Jak stwierdzał Tramecourt, *Starosta Guliński urzęduje w powiecie siedleckim od*

skiego dr. J. Roźnieckiego do Min. Spraw Wewnętrznych w sprawie zmiana na stanowisku starosty pow. w Lubartowie, Lublin 20 II 1935 r.

²⁶ Został on usankcjonowany przyjętymi w 1936 r. wytycznymi w zakresie polityki personalnej. AAN, MSW, sygn. 4238, k. 20, Wytyczne administracji personalnej. Zał. nr 1 do okólnika prezesa RM nr 54 z dn. 28 VIII 1936 r. Przykładem wykorzystania tego mechanizmu może być „karuzela stanowisk” wojewody Józewskiego por. J. Mierzwa, *„Wołyński układ korupcyjny”...*

²⁷ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 5, t. III, npag..

*V 1929 roku i w czasie tym poczynił on już zbyt szerokie znajomości, które obecnie utrudniają mu do pewnego stopnia urzędowanie, zwłaszcza na terenie społecznym. Również z tych samych przyczyn wskazane jest przeniesienie starosty Dańkowskiego do Siedlec, gdyż urzęduje on w Lublinie już siódmy rok, pozostaje w zażyłych stosunkach towarzyskich z miejscowymi sferami społecznymi*²⁸. Prawdopodobnie zmiana doszłaby do skutku, gdyby nie czas, kiedy została zgłoszona. Rażącym przykładem jest również ostatni międzywojenny starosta zaleszczycki, który urząd piastował przez lat 12.

Inna rzecz, że nie trzeba było być starostą, by na osobisty sukces przekuć posiadane znajomości. Wspomniano już o E. Rogawskim, represyjnie przeniesionym na czas postępowania dyscyplinarnego do Urzędu Wojewódzkiego Warszawskiego, który i na gruncie warszawskim potrafił z piastowanego stanowiska robić użytek. Urzędnik zdobywający kolejne szczeble kariery zawodowej we Lwowie przez 21 lat, najpierw w Dyrekcji Policji, potem w starostwie grodzkim, wreszcie Urzędzie Wojewódzkim, został dzięki temu starostą. Ponieważ MSW nie przystało na przeniesienie go poza województwo lwowskie, na co nalegał wojewoda, stanęło ostatecznie na nominacji starościńskiej²⁹.

Konflikty lokalne starostów jako źródło przeniesień

Jedną z przyczyn przeniesień były także nieuniknione konflikty z miejscowymi notablami, zazwyczaj reprezentującymi samorząd terytorialny. Zgodnie z opisanymi w następnym rozdziale elementami nadzoru administracji ogólnej I instancji nad samorządem gminnym tego typu spór powinien się zakończyć dymisją burmistrza. Choć generalnie tak bywało, to zdarzały się odmienne przypadki wynikające z kilku przesłanek.

Stwierdzenie, że starosta nie zawsze miał rację, można uznać za oczywiste, jednak nie zawsze znajdowało ono zrozumienie jego samego. Przykładem nietaktownych i nieodpowiednich działań może być postępowanie starosty włoszczowskiego Włodzimierza Wyszkwowskiego, który w atmosferze sporu z urzędnikami miejscowego magistratu dopuścił się złamania miru domowego poprzez trzykrotne wyrzucenie z mieszkań komunalnych lokatorów i usadowienie w nich bliższych sobie osób. Przeniesienie Wyszkwowskiego na równorzędne stanowisko do Ciechanowa oznaczało *de facto* uznanie jego winy. Inna rzecz, że jednak powrócił on do Włoszczowy czternaście lat później³⁰.

²⁸ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 282, k. 33, Pismo wojewody lubelskiego do MSW, Lublin 22 VIII 1939 r.

²⁹ Ibidem, sygn. 200, k. 28, Pismo wojewody lwowskiego do MSW, Lwów 25 I 1935 r.

³⁰ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 302, s. 55–62, Sprawozdanie z dochodzeń przeprowadzonych w dniach 16–19 czerwca 1920 r. we Włoszczowie i pow. Włoszczowskim przeciw Starości, komendantowi Policji Państwowej Forstowi i innym urzędnikom na

Przypadki przeniesień wynikających z konfliktów lokalnych były nader częste w latach 30. Źródeł tego stanu można upatrywać w cechach osobowych, na które nakładały się spory między poszczególnymi frakcjami BBWR. Na początku lat 30. zdarzyło się to np. w dwóch miastach galicyjskich — Śniatynie oraz Dolinie. W pierwszym z nich starosta po prostu był skonfliktowany z wpływowym burmistrzem, będącym jednocześnie prezesem miejscowego BBWR i ZS. Sytuacja w Dolinie była bardziej skomplikowana. Okazało się bowiem, że wskazany przez starostę komisaryczny burmistrz usamodzielniał się. W efekcie doszło do walki przejawiającej się m.in. opowiadaniem, jak to jeden drugiego wykończy, co w sposób skuteczny sparaliżowało miasto. Należy jednocześnie podkreślić, że w obu wypadkach kwestia konfliktu nie była jedynym argumentem na rzecz przeniesienia. Jeden starosta po prostu sobie nie radził na powierzonym urzędzie, a drugi nie doszedł do pełnej formy, jeśli chodzi o stan psychiczny po poważnym urazie³¹.

Można postawić hipotezę, że tam, gdzie fundamentem działalności obozu sanacyjnego była administracja rządowa (województwa zachodnie, ale i Kresy), rzadziej rozwijały się tego typu spory — działacze BBWR cieszyli się poparciem starosty i głównie dzięki niemu mogli egzystować politycznie na tym wyjątkowo nieprzyjawnym, ze względów politycznych lub narodowościowych, gruncie. Inaczej rzecz wyglądała w Galicji. Tu obóz rządzący dysponował wsparciem ze strony organizacji kombatanckich i społecznych. Miejscowi politycy niekoniecznie musieli być ludźmi starosty, a raczej byli „podwieszeni” pod jednego z posłów BB. W tego typu przypadkach mogło dochodzić do rywalizacji, przy czym miejscowy burmistrz nie musiał stać na w niej na straconej pozycji³².

Nie bez przyczyny stronami w przytoczonych powyżej lokalnych konfliktach byli samorządowcy. W miastach powiatowych liczących 5–10 tys. mieszkańców w zasadzie tylko oni mogli stanowić realną konkurencję dla miejscowego starosty, zarówno jeśli chodziło o autorytet, jak i zasoby.

podstawie wniesionego zażalenia P. Ministra Spraw Wewnętrznych za pośrednictwem Posła na Sejm Ustawodawczy P. Walerona; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 841, k. 125.

³¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 222, k. 38–40, Pismo wojewody stanisławowskiego do MSW, Stanisławów 9 V 1933 r.; ibidem, sygn. 314, k. 57–61, Sprawozdanie dotyczy starosty dolińskiego Mieczysława Rappégo, oraz stosunków w powiecie dolińskim na podstawie własnych spostrzeżeń i badania podczas wyjazdów służbowych w dniu 9 lutego i 14 marca 1932 r.

³² Por. też P. Olstowski, *Obóz pomajowy w województwie pomorskim w latach 1926–1939*, Warszawa 2008, s. 158–159.

Zaburzenia bezpieczeństwa publicznego jako źródło przeniesień

Spora część przeniesień motywowanych dobrem służby nie była zaplanowana, ale wynikała z błędów popełnionych przez starostów. W ten kontekst mogą się wpisywać wymienione powyżej przypadki sporów lokalnych rozwiązywanych przez usunięcie jednej ze stron. Jako odrębna kategoria pojawia się także kwestia przeniesień ze względu na mniej lub bardziej zawinione błędy w kluczowej kategorii sprawowanego urzędu, czyli bezpieczeństwie publicznym. Problem winy jest tu istotny dlatego, że jej charakter w znacznej mierze decydował, czy przeniesienie odbędzie się do innego powiatu (urzędu wojewódzkiego) czy też na emeryturę.

Przykładem zastosowania przeniesienia jako kary może być postępowanie wobec starosty brzeskiego Franciszka Czernika. Jego bierność wobec pogromu Żydów z 13 V 1937 r. spotkała się z krytyczną oceną przybyłej komisji ministerialnej³³. W konsekwencji Czernik został przeniesiony najpierw do Urzędu Wojewódzkiego Tarnopolskiego na stanowisko inspektora, a następnie kierownika starostwa w Sokołowie Podlaskim³⁴. Być może okolicznością łagodzącą represje wobec starosty był fakt, że podobne zarzuty kierowano też pod adresem naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego i wojewody poleskiego, choć z drugiej strony w przypadku pierwszego trudno za karę uznać przeniesienie w dotychczasowym charakterze do Urzędu Wojewódzkiego Nowogródzkiego³⁵.

W okresie dwudziestolecia mamy również do czynienia z przeniesieniami, których przyczyny co prawda były znane i jasne, ale pozostaje pytanie, czy były one do końca zawinione przez starostę. Mowa np. o wieloletnim staroście drohobyckim Stanisławie Porembalskim, który jeszcze we wrześniu 1929 r. został określony przez ministra Sławoja Składkowskiego mianem najlepszego starosty na terenie województwa lwowskiego³⁶. Źródłem kolportowanych od początku września 1931 r. pogłosek o planowanym przeniesieniu do innego powiatu lub wręcz w stan spoczynku było zabójstwo Tadeusza Hołówki, do

³³ W. Śleszyński, *Zajścia antyżydowskie w Brześciu nad Bugiem 13 V 1937 r.*, Białystok 2004, s. 16–20, 65–66. Tu ocena konsekwencji personalnych ogranicza się do krótkotrwałych, standardowych działań, tj. zawieszenia starosty i przeniesienia naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Poleskiego.

³⁴ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 852, k. 71, 173, 195–213, 216, 261.

³⁵ P. Cichoracki, *Polesie nieidylliczne. Zaburzenia porządku publicznego w województwie poleskim w latach trzydziestych XX w.*, Łomianki 2007, s. 212–214 (dalej: P. Cichoracki, *Polesie nieidylliczne...*).

³⁶ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 195, k. 48, Wyciąg z protokołu nr 11 z dn. 24 IX 1929 r. z podróży inspekcyjnej ministra na terenie województwa lwowskiego.

którego doszło 29 sierpnia tego roku w Truskawcu na terenie jego powiatu³⁷. Można oczywiście podnosić zarzut, że starosta nie miał odpowiedniego rozeznania i wywiadu, skoro nie zapobiegł zamachowi. Pogłoska o planowanym przeniesieniu spotkała się z energiczną reakcją ze strony miejscowej społeczności. Do Ministerstwa apelowała miejscowa rada miejska (odwołując się do faktu, że Porembalski był honorowym obywatelem miasta), przedstawiciele lokalnej elity, a nawet komitet bezrobotnych³⁸. Apele wysyłały rady gminne, organizacje społeczne i zawodowe, a dotyczyły one zatrzymania nie tylko starosty, ale i komendanta powiatowego. Miały one charakter masowy, efektu jednak nie przyniosły i Porembalski został przeniesiony. Wydaje się, że postawa władz była, nawet zakładając całkowitą niewinność starosty, uzasadniona³⁹. Zabójstwo Hołówki było celnym ciosem wymierzonym w państwo i trudno jest wyobrazić sobie dbałość o bezpieczeństwo i porządek publiczny w dotychczas zarządzanym powiecie przez osobę, za której urzędowania doszło do takiego wydarzenia⁴⁰.

Za w niewielkim stopniu winnego błędów popełnionych w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym uznano starostę Emila Wehrsteina w 1932 r., gdy w podległym mu powiecie leskim doszło do tzw. powstania⁴¹. Sprawa skończyła się przeniesieniem na stanowisko referendarza do Urzędu Wojewódzkiego Lwowskiego (a zatem faktyczną degradacją), ale cztery lata później został on ponownie mianowany starostą⁴². Być może uznano winę Wehrsteina za względnie małą w porównaniu z odpowiedzialnością powiatowego komendanta PP, ten bowiem w trakcie uśmierzania wypadków zagubił skrzynię

³⁷ Niestety brak jest w biografii T. Hołówki informacji na temat ewentualnego zabezpieczenia terenu podczas pobytu w Truskawcu, a wspomniane są jedynie czynności operacyjne po jego zabójstwie; I. Werschler, *Z dziejów obozu behwiderskiego. Tadeusz Hołówka życie i działalność*, Warszawa 1984, s. 323.

³⁸ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 195, k. 52, Pismo burmistrza m. Drohobycz do MSW, Drohobycz 10 IX 1931 r.; ibidem, k. 54–55, Pismo dr. Aleksandra Martynowicza w Drohobyczu i tow. do Rady Miasta Drohobycza, Drohobycz 8 IX 1931 r.; ibidem, k. 56, Rezolucja komitetu bezrobotnych w Drohobyczu, Drohobycz 8 IX 1931 r.

³⁹ Naczelnik Departamentu Politycznego MSW Aleksander Hauke-Nowak wprost stwierdził: *wypadek taki jak mord śp. Hołówki w danych warunkach nie dał się uniknąć*. AAN, Urząd Wojewódzki Lwowski, sygn. 60, k. 8v, Protokół nadzwyczajnego zebrania naczelników wydziałów bezpieczeństwa 5 województw oraz delegatów władz wojskowych, odbytego dn. 5 II 1932 r. w Urzędzie Wojewódzkim we Lwowie.

⁴⁰ *Zmiany w służbie bezpieczeństwa w Małopolsce Wschodniej*, „Ilustrowany Kuryer Codzienny” 4 IX 1931, nr 244, s. 10.

⁴¹ Na ten temat w: J. Budziak, *Dzieje Leska 1918–1939*, Lesko 2001; *Powiat leski*, Krosno 2004, a z historiografii komunistycznej: A. Ciulik, *W 20. rocznicę powstania chłopów w powiecie leskim*, Rzeszów 1952; H. Rodziewicz, *Powstanie chłopów w powiecie leskim*, Warszawa 1952.

⁴² AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 840, k. 57.

z granatami, która później dostała się w ręce protestujących. Przypadków, gdy uchybienia starosty w zakresie utrzymania porządku publicznego były w ocenie przełożonych zbyt małe, by pociągnąć za sobą jego odwołanie spotkamy znacznie więcej⁴³. Faktem jest, że w warunkach II Rzeczypospolitej trzeba było się postarać, by zostać usuniętym ze służby nawet za wydanie polecenia strzelania (zastrzeżenie to dotyczy również sytuacji, gdy padali zabici, choć jak wiadomo, żadna władza trupów nie lubi).

Kategoria przeniesień związanych z zaburzeniami porządku publicznego nie wyczerpuje zagadnienia ruchu służbowego w kontekście niepokojów społecznych. Mimo ówczesnej dużej tolerancji na przemoc i rozlew krwi możemy bowiem mówić również o wywołanych zamieszkami przeniesieniach, które miały charakter dyskwalifikujący. W praktyce oznaczało to przeniesienie na emeryturę. Przykładem jest tu starosta mielecki, który z powodu pogłosek dotyczących rzekomego wybuchu inspirowanego przez SL powstania, bez konsultacji z przełożonymi zdecydował się na ogłoszenie alarmu, co doprowadziło m.in. do spalenia akt elaboratu mobilizacyjnego i tajnych. Gdy do wywołania paniki dodano zarzuty *stricte* polityczne o brak efektów pracy na terenie powiatu (czego i powyższa afera była dowodem), całość sprawy ułożyła się w błyskawiczny wniosek o przeniesienie w stan nieczynny, a następnie w stan spoczynku⁴⁴. Mamy też przykład starosty przeniesionego w stan spoczynku niejako z musu. W związku z wypadkami w powiecie ropczyckim wojewoda złożył wniosek o odwołanie tamtejszego starosty, gdyż jego postawa zaogniła miejscowy konflikt. Jednocześnie stwierdził, że jako doświadczony urzędnik może on być jeszcze wykorzystany poza obrębem województwa. Ministerstwo na ten krok się nie zdecydowało i urzędnik został przeniesiony na emeryturę⁴⁵.

W omawianym przypadku mieleckim nie doszło do rozlewu krwi, co mogłoby wskazywać, że czynnik ten przy ocenie nie był decydujący, natomiast na nieodpowiedzialne działanie starosty (należy domniemywać, że żaden wojewoda nie ryzykowałby dalszego trzymania takiego panikarza) nakładał się

⁴³ Np. Ibidem, sygn. 695, k. 7, Pismo wojewody stanisławowskiego do MSW w sprawie krwawe zajścia z powodu rejestracji w Nowosieli, powiat Śniatyn, Stanisławów 19 III 1923 r.

⁴⁴ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 295a, k. 3, Pismo wojewody krakowskiego do starosty powiatowego w Mielcu w sprawie zarządzenia „Alarmu” w Mielcu, Kraków 11 V 1933 r.; ibidem, k. 4, Pismo komendanta powiatowego PP w Mielcu do komendantów posterunków PP w powiecie w przedmiocie: Stronnictwo Ludowe, zamierzone masowe wystąpienia, Mielec 8 V 1933 r.

⁴⁵ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 5, t. XI, k. 415–416, Pismo wojewody krakowskiego do MSW, b.d. [VI 1933 r.]

problem poszukiwania kierowniczych stanowisk dla oficerów przenoszonych do administracji cywilnej.

2. Finansowe aspekty przeniesień

Bardzo istotną stroną procedury przeniesień starostów był ich finansowy kontekst. Z ekonomicznego punktu widzenia możemy wyróżnić dwa typy przeniesień starostów:

1. Przeniesienie z urzędu (ze względów służbowych). Kategoria ta dominowała w strukturze przeniesień — brak wyraźnego zaznaczenia na dekrete nominacyjnym lub korespondencji mu towarzyszącej, że do przeniesienia doszło na prośbę zainteresowanego, należy rozumieć jako przeniesienie ze względów służbowych. Przenoszonemu przysługiwał wówczas zwrot kosztów przeniesienia z funduszy budżetowych, jak również zaliczka na ich poczet. W takiej sytuacji bezpośrednio za dekretem przeniesienia szło pismo MSW o wyasygnowaniu ze środków centrali konkretnej kwoty do wypłaty⁴⁶. Jeżeli przeniesienie dokonywało się do innego województwa, to z pobranej zaliczki rozliczał się on w urzędzie województwa, do którego go przenoszono⁴⁷. Nie wszystkie wydatki związane z przeniesieniami z urzędu można było zakwalifikować jako podlegające zwrotowi — Skarb Państwa uchylał się np. od pokrywania kosztów transportu mebli pociągiem osobowym pospiesznym, wychodząc z założenia, że mogą one być przewożone pociągami towarowymi⁴⁸. Istotnym wymogiem była konieczność przedstawienia rachunków wraz z rozliczeniem w terminie do 14 dni po zakończeniu przeniesienia. Niedopełnienie tego obowiązku skutkowało całkowitą utratą prawa do zwrotu kosztów⁴⁹. Z drugiej jednak strony funkcjonariusz mógł liczyć na zwrot kosztów podróży rodziny (również w pewnych, określonych warunkach).

Starostowie mieli pewną, choć ograniczoną, możliwość wpływania na przeniesienia motywowane względami służbowymi. W przypadku tej kategorii największym problemem jest kwestia możliwości ewentualnej weryfikacji

⁴⁶ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1428, s. 77, Pismo dyrektora Biura Personalnego MSW do wojewody w Lublinie w przedmiocie: Orłowski Gustaw — mianowanie Starostą powiatowym łukowskim, Warszawa 17 XI 1934 r.

⁴⁷ Ibidem, sygn. 963, k. 3, Pismo szefa Biura Personalnego MSW do wojewody w Lublinie w przedmiocie: Adolf Krauze — przeniesienie, Warszawa 26 V 1931 r.

⁴⁸ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 984, k. 58, Okólnik MSW nr 70 z dn. 19 V 1930 r. w przedmiocie interpretacja przepisów o kosztach przeniesienia.

⁴⁹ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sępoleńskie, sygn. 27, s. 187–189, Okólnik wojewody pomorskiego nr 426 z dn. 9 IX 1924 r. w przedmiocie zmiany dotychczasowych przepisów o należnościach za podróże służbowe, delegacje i przeniesienia urzędników państwowych.

przekazów źródłowych. Zgodnie z nimi np. starosta śniatyński Emil Golczewski miał otrzymać propozycję objęcia stanowiska naczelnika Wydziału Administracyjnego Urzędu Wojewódzkiego Białostockiego, wybrał jednak stanowisko w Skolem. Można domniemywać, że — ponieważ mamy tu do czynienia z przekazem prasowym, czyli informacją w pewnej chociaż mierze podlegającą weryfikacji — jest w tym stwierdzeniu sporo prawdy, tym bardziej że podaną wersję wydarzeń uprawdopodabnia fakt, iż w zasadzie poza okresem I wojny światowej całe życie związany był z województwami południowo-wschodnimi. Sam Składkowski po latach wspominał, że starosta leski chłodno odniósł się do propozycji przeniesienia do bardziej ambitnego powiatu (Przemyśl) i skutecznie prosił o pozostawienie go na dotychczasowym stanowisku dla dokończenia pracy⁵⁰. Natomiast przekaz syna Stanisława Harmaty, jakoby jego ojciec przy przenosinach ze starostwa stryjskiego miał do wyboru urząd wojewódzki w Krakowie lub stanowisko wojewody w Białymstoku, może nasuwać pewne wątpliwości, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę opisane powyżej przyczyny tegoż przeniesienia⁵¹. Fakt występowania tego typu zjawiska nie podlega zatem dyskusji, natomiast jego skala jest trudna do oceny.

Przeniesienia urzędników niosły ze sobą określone konsekwencje finansowe i na intensywność tych rozsad wpływała sytuacja budżetowa. Kryzys gospodarczy, odczuwalny w Polsce od 1930 r., spowodował ograniczenie przeniesień z urzędu do absolutnego minimum (jako obciążających kosztami Skarb Państwa)⁵².

2. Przeniesienie na własną prośbę. Ta forma przeniesienia służbowego występowała od początku budowy aparatu administracyjnego Polski niepodległej, lecz zróżnicowana była częstotliwość jej stosowania. Warunkiem jej wystąpienia był ustny lub pisemny wniosek zainteresowanego do przełożonego (wojewody), zawierający odpowiednie uzasadnienie. Jeżeli zaistniały sprzyjające okoliczności i możliwości, wojewodowie starali złożyć zadość prośbom podległych urzędników, występując z odpowiednim wnioskiem do MSW, zwłaszcza że operacja taka nie pociągała finansowych konsekwencji dla państwa. Podstawową bowiem cechą różnicującą przeniesienie ze względów służbowych od przeniesienia na własną prośbę było to, że w tym drugim przypadku koszt operacji ponosił przenoszony. Co prawda rozporządzenie RM z 17 IX 1927 r. dawało możliwość wyjątk-

⁵⁰ Powiat śniatyński, „EP” 1928, nr 15–16, s. 18; F.S. Składkowski, *Nie ostatnie słowo oskarżonego*, wstęp i oprac. A. Adamczyk, Warszawa 2003, s. 235–236 (dalej: F.S. Składkowski, *Nie ostatnie...*).

⁵¹ W. Harmata, *Starosta w trzech powiatach*, „Cracovia–Leopolis” 2000, nr 1, s. 17.

⁵² AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 984, k. 56, Pismo ogólne MSW z dn. 17 V 1930 r. w sprawie podróży służbowych i przeniesień.

kowego pokrycia takich kosztów przez Skarb Państwa, jednakże od 1930 r. zapowiedziano całkowite jej zaniechanie⁵³. Do tej deklaracji faktycznie się stosowano, choć w niektórych przypadkach, gdy przeniesienie na własną prośbę prowadziło do powstania krytycznych warunków finansowych, zainteresowany mógł się ubiegać o bezzwrotną zapomogę lub zaliczkę na poczet poborów⁵⁴. Dokonana w 1930 r. zmiana zasad dotyczących kosztów przeniesienia oznaczała oczywiste ich przesuwanie na starostów czy innych urzędników.

Bardziej skomplikowaną operacją było przeniesienie starosty poza obręb województwa, w którym dotychczas służył. Wojewodowie mieli świadomość specjalizacji starostów w różnych kierunkach. O ile jednak stosunkowo łatwo można było się uporać i generalnie odpowiednio takiego kandydata zagospodarować wewnątrz województwa, o tyle zagadnienie to było wysoce kłopotliwe w kontekście nowych kandydatów, przenoszonych z innych regionów. Wówczas „nowy” wojewoda starał się niekiedy uzyskać od dotychczasowego przełożonego starosty informacje o kwalifikacjach, zdolnościach piastowania samodzielnego stanowiska etc. Wojewoda S. Kirtiklis sugerował w związku z tym, aby w każdym wypadku, gdy zamierza się przydzielić urzędnika na kierownicze stanowisko, dotychczasowy jego przełożony był obowiązany wydać o nim osobiście opinię, i to w jak najszerszym zakresie, dotyczącą nie tylko kwalifikacji fachowych, lecz również walorów osobistych kandydata, jego zachowania się w życiu prywatnym, stosunków rodzinnych i materialnych oraz wszelkich okoliczności rzucających światło i na dobrą i złą stronę kandydata⁵⁵. Udzielanie takiej opinii nie było obligatoryjne, natomiast samo podniesienie tej kwestii nasuwa pytanie o wartość corocznych opinii kwalifikacyjnych urzędników. Rzeczywiście można niekiedy wnosić, głównie ze względu na pewien schematyzm, że nie dostarczały one informacji niezbędnych w przypadku przeniesienia urzędnika. Może to w pewnej mierze tłumaczyć przeprowadzone wkrótce zmiany w trybie kwalifikacji⁵⁶.

Gdy starostę przenoszono poza obręb województwa, w którym dotychczas piastował urząd, sporządzana była tzw. karta likwidacyjna. Zawierała ona informacje dotyczące stanu rozliczeń między Skarbem Państwa a zainteresowaną

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ AIPN Warszawa, IPN 0203/4307, k. 5, Pismo wicestarosty powiatowego mińskiego do wojewody w Warszawie, Mińsk Mazowiecki 16 III 1934 r.

⁵⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 734, k. 49, Pismo wojewody pomorskiego do MSW w przedmiocie: polityka personalna, Toruń 27 VI 1936 r. Poufne!; AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1470, s. 7, Pismo wojewody pomorskiego do wojewody lubelskiego, Toruń 23 II 1928 r.

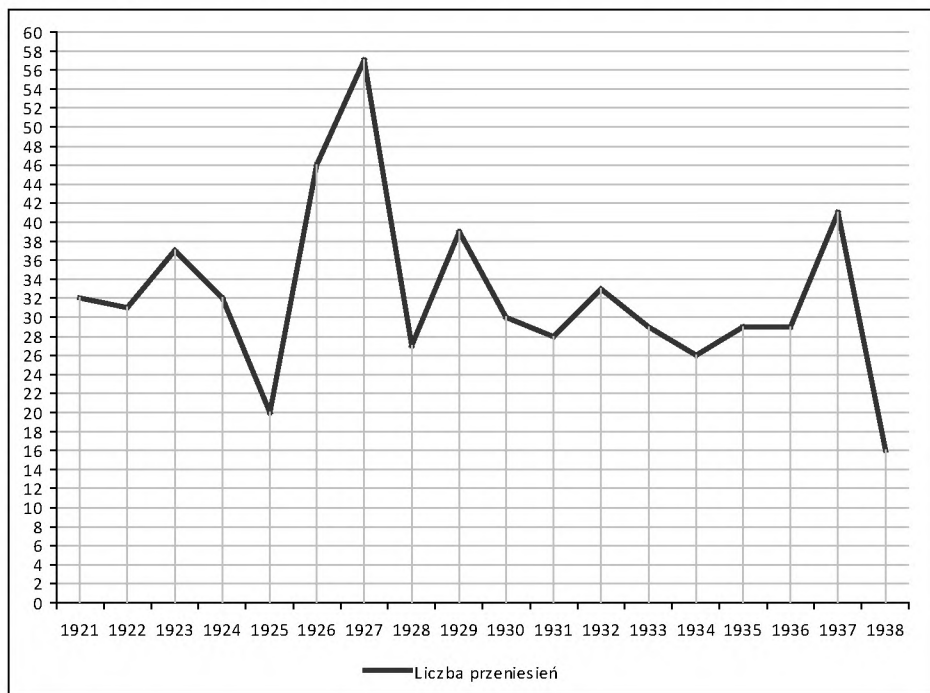
⁵⁶ *Instrukcja Prezesa Rady Ministrów o sposobie sporządzania ocen i prowadzenia list kwalifikacyjnych*, Warszawa 1937.

osobą. Składały się na nie takie dane jak wynagrodzenie zasadnicze, dodatki do wynagrodzenia, a także zadłużenie funkcjonariusza oraz potrącenia na rzecz Skarbu Państwa⁵⁷.

Jak widać, procedury przeniesienia urzędnika były nie tylko kosztowne, ale na dodatek bardzo uciążliwe. Stąd też absolutnym ewenementem był urzędnik nader krótko piastujący w latach 1924–1925 kierownictwo starostwa kostopolskiego, który w ciągu 13 lat służby był przenoszony 17 razy i pełnił służbę w 15 różnych starostwach i urzędach wojewódzkich na terenie czterech różnych województw. Nie od rzeczy będzie dodać, że urzędnik ów był kawalerem, a zatem przeniesienie go było tańsze niż urzędnika obarczonego rodziną⁵⁸.

Skalę oraz cechy zjawiska przeniesień w okresie 1921–1938 przedstawiają rys. nr 3.

Rys. nr 3. Liczba przeniesień starostów w latach 1921–1938.

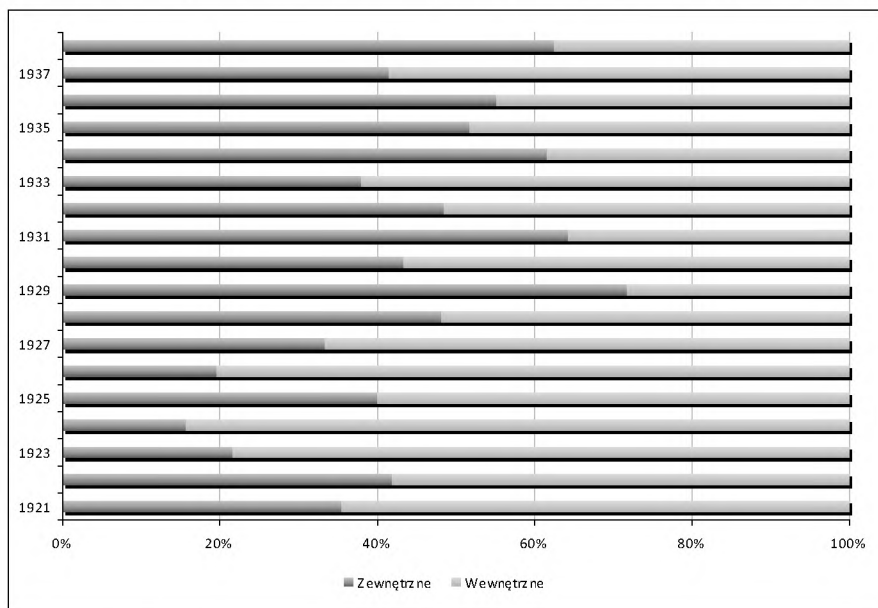


Opracowanie własne

⁵⁷ Np. AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 23830, s. 26–28, Karta likwidacyjna.

⁵⁸ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 817, k. 243–245.

Rys. nr 4. Proporcja nominacji starościńskich z podziałem na urzędników służących uprzednio na terenie danego województwa i poza nim.



Opracowanie własne

Zestawienia te wymagają komentarza. Pierwszy schemat pokazuje skalę przeniesień dla niektórych województw (tarnopolskiego, kieleckiego, lwowskiego, poznańskiego, białostockiego, wileńskiego i wołyńskiego), przedstawiony trend należy jednak uznać za charakterystyczny dla całości państwa polskiego. Natomiast drugi przedstawia proporcje między nominacjami starościńskimi „zewnętrznymi” (urzędnik nominowany na starostę pochodził spoza województwa, gdzie przyszło mu kierować urzędem administracji ogólnej I instancji⁵⁹) i „wewnętrznymi”. Po jednoczesnej analizie obu schematów najsurowiej się następujące wnioski:

1. Okres 1923–1925 przyniósł stabilizację w obsadzie stanowisk starościńskich, przy jednoczesnym pewnym zamknięciu w obrębie poszczególnych województw. Zjawisko hermetyczności wystąpiłoby jeszcze ostrzej, gdyby punktem odniesienia były podziały na zabory.
2. Przejęcie władzy przez piłsudczyków przynosi eksplozję jeśli chodzi o liczbę zmian. Ale wbrew obiegowym opiniom wiążą się one przede wszystkim z przeniesieniami z powiatu do powiatu, a nie na emeryturę. Politykę sanacji w latach 1926–1927 można określić jako strategię „mie-

⁵⁹ Kategoria ta uwzględnia również *homines novi* — ludzi przychodzących do administracji.

szania” — przenoszenia starostów do nowych powiatów, celem odcięcia ich od środowisk i elit, w których zdążyli już zapuścić korzenie, co jednocześnie wiązało się z większym uzależnieniem od rządu. W tym względzie wystarczające było przeniesienie urzędnika z jednego końca województwa na drugi. To podejście można traktować jako jedną z cech przygotowań przedwyborczych pilsudczyków.

3. Późniejszy okres to czas na refleksję i dalsze zmiany, już w wymiarze przekraczającym granice województw. Rok 1929 wiąże się po raz pierwszy z przewagą nominacji „zewnętrznych”, co wskazuje na większą dynamikę „mieszania”, ale i na dopływ świeżej krwi (z wojska).
4. Zestawienie obu schematów pokazuje również wpływ wielkiego kryzysu na przeniesienia. Dokonano ich mniej o 25%, a ponadto zwiększył się odsetek nominacji „wewnętrznych”, które były rozwiązaniem zdecydowanie tańszym.
5. Widoczna jest też nowa polityka personalna zainicjowana w 1935 r. Lata 1936–1937 to okres intensywnych postępowań dyscyplinarnych, co w przypadku wielu oskarżonych osób wiązało się z obligatoryjnym przeniesieniem ze stanowiska starościńskiego na stanowisko radcy wojewódzkiego.

Powyższe dane pozwalają również na określenie średniej liczby przeniesień dla poszczególnych województw, co obrazuje tab. nr 14. W ich świetle należy przyjąć, że przeciętna średnia przeniesień dla poszczególnych województw wahała się między 4 a 5 dla okresu 17 lat, co oznacza, że wymieniano starostę średnio co trzy lata. Zwraca uwagę wysoki wskaźnik przeniesień w województwie wołyńskim (średnio przeniesienia co 2 lata), co zapewne było efektem trudnych warunków służby na jego terenie. Może to potwierdzać również słabość kadr urzędniczych kierowanych na Kresy oraz nasuwać pytanie o możliwość prowadzenia konsekwentnej polityki na tym obszarze.

Tab. nr 14. Średnia przeniesień starostów dla wybranych województw II RP w latach (1921–1938)

Województwo	Średnia przeniesień
białostockie	5,6
kieleckie	5,1
lubelskie	4,8
pomorskie ¹	4,4
tarnopolskie	5,1
Wołyńskie	8,3

¹ — w granicach z 1939 r.

Źródeł zjawiska hermetyczności obsady może nawet nie w poszczególnych województwach, ale na obszarach pokrywających się z granicami z 1914 r. można doszukiwać się w specyfice procesu kształtowania się państwa polskiego. Mimo dużych sukcesów piłsudczyków na tej płaszczyźnie jeszcze w latach 30. istniała grupa urzędników, którzy cały okres swojej kariery zawodowej spędzili wyłącznie na terenie jednego zaboru. Rzecz jasna kierownictwo MSW zdawało sobie sprawę z konsekwencji tej swoistej patologii i starało się ją zwalczać poprzez obligatoryjne przenosiny do innego województwa⁶⁰. Ograniczeniem były tu przesłanki natury finansowej, ale warto też pamiętać, że w drugiej połowie lat 30. nie podejmowano działań na siłę — przenoszenie na zupełnie nowy obszar urzędników, którzy dobiegali wieku emerytalnego miało się z celem i byłoby nieefektywne ekonomicznie.

3. Reakcje na przeniesienia

Polityka MSW z zakresu ruchu służbowego budziła różne reakcje, zależne od środowiska, z którym mamy do czynienia. Dosyć częste były protesty miejscowych społeczności przeciwko przeniesieniom, kierowane do wyższych instancji. Miały one dwojaki, niekoniecznie wykluczający się charakter.

Z jednej strony protestowano z mniejszym lub większym natężeniem, gdy zapadała decyzja o przeniesieniu lubianego i poważanego starosty. Argumenty dotyczyły zasług dla miejscowej społeczności, zwłaszcza w kontekście wcześniej spotykających ją nieszczęść. Ich autorami były zazwyczaj lokalne organizacje społeczne, organy jednostek samorządu terytorialnego, czasami grupy wybitniejszych obywateli⁶¹. Drugim typem, współwystępującym zresztą z pierwszym, były narzekania na bardzo częste zmiany w obsadzie stanowiska kierownika powiatu. Rzeczywiście, trudno ukryć, że częste zmiany na stanowiskach starościńskich były szczególnie szkodliwe z punktu widzenia interesów samorządu terytorialnego, gdyż uniemożliwiałaby zachowanie ciągłości polityki gospodarczej⁶².

⁶⁰ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 295a, k. 76, Pismo Mariana Balickiego referendarza w VII st. sl. i zastępcy starosty w Olkusz do Wojewody w Kielcach, Olkusz 8 VIII 1929 r.

⁶¹ Ibidem, sygn. 186, k. 45, Pismo Zarządu m. Stryja do MSW, Stryj 11 IX 1928 r.; ibidem, k. 81–82; Ośrodek Karta w Warszawie, Archiwum Wschodnie, AW III/348.

⁶² Zważywszy, że w krótkiej naszej kadencji komunalnej zmienia się już szósty starosta (Dr Twarowski, Aleksandrowicz, Chrzastowski, Brzęczek, Hupert), że praca komunalna na takiej częstej zmianie bardzo cierpi, że z tego powodu moc było kolizji między władzami komunalnymi i państwowymi, że obecny Starosta p. Boxa umiał wszelkie nieporozumienia łagodzić i usuwać i stan dzisiejszy jest zupełnie zadawalniający, zarówno Wydział Powiatowy jak i Magistrat są zaniepokojeni tą wieścią i zwracają się z prośbą do Pana Wojewody o pozostawienie Boxy na stanowisku Starosty Łowickiego; AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 22045, s. 116, Pismo Wydziału Powiatowego i Sejmiki Łowickiego oraz Magistratu m.

Nie sposób stwierdzić, czy wszystkie te protesty były spontaniczne, czy też niektóre były inspirowane przez samych starostów⁶³. Należy dodać, że jeden i drugi typ interwencji z rzadka przynosił efekty — w polityce personalnej to nie interes samorządu był najważniejszy. Niejednokrotnie zdarzało się jednak, że apele ludności miejscowej powodowały opóźnienie w podjęciu ostatecznych decyzji. Nie chcąc zaogniać miejscowych stosunków, przełożeni czekali aż atmosfera wokół starosty nieco się uspokoiła, po czym zazwyczaj realizowali plan zgodnie z pierwotnymi założeniami⁶⁴.

Formą reakcji urzędników m.in. na decyzje o przeniesieniu do „gorszego”, zgodnie z przedstawionymi wyżej kryteriami, powiatu było zjawisko ucieczki do innych działów. W tym miejscu trzeba wspomnieć o urzędnikach, którzy w trakcie kariery w administracji ogólnej próbowali sił w innych resortach. Ponieważ znamy takie dwa przypadki, trudno na tej podstawie wysuwać jakiegoś daleko idące wnioski. Tak skromne rozmiary mogą prowadzić do konstatacji, że wyjście z administracji ogólnej było ruchem jednostronnym — jeżeli ktoś decydował się na odejście z MSW to raczej do niego nie wracał. Ostatni wojewoda tarnopolski Tomasz Malicki przeszedł w 1922 r. na pół roku do administracji oświaty, a ostatni starosta zawierciański Edward Trznadel — na 16 miesięcy na komisarza ziemskiego. Był to element szerszego procesu, na który utyskiwał m.in. wojewoda kielecki Władysław Korsak: *jest jednym więcej groźnym objawem ucieczki co lepszych sił z administracji ogólnej, której nie widzę możliwości zapobiegać przez odmawianie mej zgody, wobec nad wyraz ciężkiego położenia materialnego urzędników administracji ogólnej i małych widoków awansowych, a o wiele lepszych warunków uposażenia i awansu w innych resortach. [...] w najbliższym czasie nastąpi dalszy odpływ najcenniejszych sił, podczas gdy od pół roku nie wpłynęło ani jedno podanie ukończonego prawnika*⁶⁵. Proces ten, poniekąd wpisujący się w problem „post-starostów”, przejawiał się podbieraniem dobrych urzędników przez inne resorty, które mogły zaoferować wyższe stanowiska, lepsze możliwości awansu i płace, choć może mniejszy splendor (MSW należało, obok MSZ i Ministerstwa Skarbu, do najbardziej

Łowicza do Wojewody Warszawskiego, [Łowicz] b. d. Por. też AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 303, Charakterystyka i stan organizacyjny starostwa powiatowego brzeskiego, oparte na wynikach lustracji starostwa, przeprowadzonej w dniach 24–28 stycznia 1938 r. (okres porównawczy za czas od r. 1936–1938), Kraków dn. 15 II 1938 r.

⁶³ Wątpliwości nie budzą np. monity wobec przeniesienia dr. Józefa Rzóskego z kierownictwa starostwa chojnickiego. Trudno bowiem, by ten inspirował protesty w sytuacji, gdy został wysyłany na bezpłatny urlop na własne żądanie. AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 961, k. 26–30.

⁶⁴ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 940, k. 4; ibidem, sygn. 315, k. 85; J. Mierzwa, „Wierny Polsce”. *Rzecz o powojennych losach Bazylego Rogowskiego*, „Niepodległość” 2011, t. LX, s. 133–134.

⁶⁵ J. Trznadel, *op. cit.*, s. 23.

prestizowych resortów). Warto też dodać, że warunki, w których proces ten się dokonywał, były zbliżone do okoliczności towarzyszących tworzeniu administracji — na porządku dziennym było „podprowadzanie” urzędników, choć dokonywane w sposób nieco bardziej cywilizowany i prowadzący zazwyczaj do porozumienia między resortami.

Częściej spotykanym zjawiskiem, jak wspomniano w rozdz. II, być może właśnie ze względu na ów prestiż, był proces odwrotny — przychodzenie do działu MSW urzędników z innych resortów lub kategorii służby. Poza wymienionymi już grupami związanymi z wymiarem sprawiedliwości czy policjantami możemy odnotować przeniesienia z administracji oświatowej, rolnej, spraw zagranicznych, opieki społecznej czy skarbu. Niejednokrotnie nie są to jednak przypadki ani jednoznaczne — czy funkcjonariusz Biura Wywiadowczego Ministerstwa Skarbu to skarbowiec czy „dwójkarz” — ani masowe.

Mówiąc o przepływie między działami administracji, należy podnieść jeszcze jeden problem, bardzo istotny z punktu widzenia samych zainteresowanych. Przy przechodzeniu z jednego działu administracji do drugiego ważna była ciągłość służby, ponieważ pozwalała na zachowanie prawa do przywilejów wynikających ze służby państwowej (przede wszystkim emerytury). Gdy jej brakowało, istniała możliwość przywrócenia praw, lecz wymagało to przeprowadzenia odrębnego postępowania, którego wynik nie był pewny⁶⁶.

Problem przeniesień urzędników niejednokrotnie wywoływał negatywne emocje i krytyczne opinie, jako forma pozbywania się miejscowych i zastępowania ich elementem narzuconym z zewnątrz, pozbawionym wyczucia potrzeb społeczności lokalnych, a niejednokrotnie „bez kwalifikacji moralnych”⁶⁷. Zapominano jednak przy tej okazji, że starostowie byli w pierwszej kolejności urzędnikami państwowymi i przede wszystkim mieli reprezentować rząd, a nie środowiska lokalne. Czy starostę, który całe życie spędził na terenie jednego województwa lub byłego zaboru można określać mianem urzędnika państwowego, czy raczej należałoby użyć określenia „dzielnicowy”? W „mieszaniu” urzędników między poszczególnymi zaborami był zatem zawarty element świadomej polityki, mającej na celu zwiększenie poziomu lojalności wobec władz centralnych oraz stworzenia korpusu urzędniczego II Rzeczypospolitej w prawdziwym tego słowa znaczeniu. W tym stanie rzeczy sytuację z pierwszych sześciu–siedmiu lat, kiedy starostowie urzędowali

⁶⁶ „Dz. U. RP” 1922, nr 21, poz. 164; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 778, npag., Pismo p.o. dyrektora Biura Personalnego PRM do MSW, Warszawa 22 V 1934 r.

⁶⁷ R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 84. Autorka słusznie wskazuje na województwa centralne i wschodnie, z których na początku lat 30. przenoszono starostów na teren Wielkopolski.

generalnie w powiatach doskonale im znanych, w których mieszkali przed objęciem stanowiska, należy uznać za patologię uniemożliwiającą im obiektywną ocenę sytuacji i faktyczne reprezentowanie interesów państwa.

ROZDZIAŁ V

ZADANIA URZĘDU STAROŚCIŃSKIEGO

1. Starosta a minister spraw wewnętrznych

Bezpośrednie relacje między ministerstwem a starostwami powinny mieć charakter ograniczony, gdyż korespondencja czy tryb postępowań winny być zgodne z tokiem instancyjnym, a zatem odbywać się głównie na linii wojewoda-starosta. Na przykład gdy działało Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej, ono samo ograniczało do minimum bezpośredni kontakt z administracją ogólną I instancji¹. Politykę taką należy uznać za prawidłową, wynikającą z zasad organizacji administracji. Podstawowymi pośrednikami w komunikacji między ministerstwem a urzędnikami administracji ogólnej I instancji, zgodnie z zasadą hierarchiczności, byli wojewodowie. Byli oni adresatami lwiej części okólników, na podstawie których, po drobnych zmianach stylistycznych, przygotowywali własne okólniki rozsyłane do starostów lub publikowane w dziennikach wojewódzkich. MSW nie zrezygnowało jednak z możliwości bezpośredniego oddziaływania na administrację ogólną I instancji. Funkcję taką spełniały m.in. dzienniki urzędowe MSW.

Okolicznością służącą bezpośredniemu poznaniu się ministra i starostów był, wynikający z okólnika MSW z 1923 r., nakaz zgłaszania się w ministerstwie starostów przebywających służbowo w Warszawie. Twórczo rozwinął go chyba najbardziej kreatywny organizator administracji spraw wewnętrznych II RP, czyli Sławoj Składkowski, nakazując w 1928 r. zgłaszanie się w ministerstwie wszystkich nowo mianowanych starostów przed objęciem urzędu. Być może regulacja ta uzasadniania była zwiększającą się liczbą przeniesień do administracji z wojska, niemniej problemy budżetowe zmusiły ministra do odwołania tego polecenia w półtora roku po jego wydaniu².

¹ A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej...*, s. 134.

² Okólnik MSW nr 76 z dn. 12 VII 1923 r. w sprawie zgłaszania przez starostów, przybywających w sprawach służbowych do Warszawy, przyjazdu swego w sekretariacie Ministra, („Dz. U. MSW” 1923, nr 4, poz. 68); Okólnik MSW nr 227 z dn. 19 XI 1928 w sprawie zgłaszania się w Ministerstwie nowomianowanych starostów, („Dz. U. MSW” 1928, nr 8, poz. 19); Okólnik MSW nr 137 z dn. 26 VII 1930 r. w sprawie zgłaszania się do MSW nowomianowanych starostów, („Dz. U. MSW” 1930, nr 12, poz. 252).

Inną formą kontaktu ze starostwami, może mniej pożądaną przez MSW, a szczególnie częstą w pierwszych latach Polski niepodległej, było kierowanie do wyższych instancji (ministerstwo, województwo) spraw nierozpatrzonych. Zjawisko to, będące w istocie uchylaniem się od wypełniania obowiązków służbowych, wynikało przede wszystkim z nieznajomości obowiązujących przepisów, choć i w późniejszym okresie nie brakowało tego typu przypadków³. Zdarzały się również interwencje urzędników administracji ogólnej I instancji (głównie referentów fachowych) bezpośrednio w centrali, z pominięciem urzędu wojewódzkiego⁴. Konsekwencją przypisania w prowadzonych postępowaniach ministerstwu roli drugiej instancji był również fakt, że w pierwszym okresie zjazdu starostów (wówczas jeszcze komisarzy ludowych) organizowano w Warszawie, pod przewodnictwem ministra spraw wewnętrznych. Pierwszy taki zjazd odbył się w styczniu 1919 r.⁵ Później funkcje te zostały przejęte przez wojewodów. Generalnie większe możliwości bezpośredniego kontaktu starostów z ministrem istniały w pierwszych latach niepodległości, co było konsekwencją mniejszej ich liczby. Takie posłuchania były wykorzystywane do przedstawiania swoich racji i osobistych próśb⁶.

Pewien nieunikniony chyba, choć przejściowy chaos zapanował w administracji ogólnej w następstwie przewrotu majowego. Być może niektórym wyższym urzędnikom wydawało się, że wydarzenie to przyniesie rewolucyjne konsekwencje. W efekcie zdarzały się przypadki bezpośredniego zgłaszania się starostów bez zgody wojewody u ministra. Próby obchodzenia struktury hierarchicznej zostały jednak stosunkowo szybko spacyfikowane przez kierownictwo resortu⁷.

Za rodzaj kontaktu między starostami a ministrem można uznać wysyłanie doń życzeń świątecznych. W czasach wielkiego kryzysu uznano to za marnotrawstwo, zakazano i zalecono raczej przekazywanie pewnych kwot na pomoc bezrobotnym⁸.

³ A. Gulczyński, *Ministerstwo bylej...*, s. 135; AIPN Łódź, IPN Ld 011/1555/CD, k. 19, Protokół zjazdu zastępców starostów odbytego w dn. 24 I 1931 r. w starostwie powiatowym plockim.

⁴ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 8, s. 87, Okólnik naczelnika Wydziału Spraw Apropowizacyjnych dla Małopolski nr 200 z dn. 14 XII 1920 r. w sprawie zapobieżenia wyjazdom urzędników I instancji w celach interwencji do urzędów centralnych.

⁵ Z. Słomiński, *op. cit.*, s. 70.

⁶ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 373, s. 304, Pismo wojewody kieleckiego do MSW, Kielce 24 XII 1920 r.

⁷ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sępoleńskie, sygn. 27, s. 375, Pismo okólne MSW z dn. 16 VI 1926 r.

⁸ AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 6, s. 16, Pismo wojewody kieleckiego do starostów powiatowych (grodzkich) województwa kieleckiego, Kielce 29 XII 1933 r.

Inną formą utrzymywania kontaktu między ministerstwem a starostami były tzw. kursy wyszkolenia dla starostów. Wpisywały się one w zmiany przeprowadzane w administracji po przewrocie majowym, a prowadzące do podniesienia jakości korpusu urzędniczego. Można domniemywać, że inicjatorem tych spotkań był podsekretarz stanu w MSW Maurycy Jaroszyński. Do pierwszego kursu doszło w Warszawie, w styczniu 1927 r., natomiast ostatni odbył się we wrześniu 1930 r. Rekrutacja uczestników kursów była prowadzona przez wojewodów. Wskazywali oni czterech kandydatów z podległego sobie obszaru, spośród których MSW powoływało do szkolenia jednego lub dwóch. Motywacja przy kierowaniu kandydatów była bardzo różna. Wskazywano na przykład na fakt, że jakiś starosta jest nowo mianowany lub sprawuje urząd w powiecie trudnym⁹. Niekiedy dopuszczano do udziału w kursach także inspektorów starostw lub naczelników wydziałów z poszczególnych urzędów wojewódzkich. Kurs starościński trwał około 10 dni. Na jego program składały się wykłady prowadzone przez dyrektorów departamentów i naczelników wydziałów ZC MSW, a obejmujące w zasadzie całość tematyki interesującej kierowników administracji ogólnej I instancji. Ponadto uczestnicy kursu brali udział w luźnych konferencjach, wizytowali urzędy i instytucje w Warszawie oraz podwarszawskie starostwo i wydział powiatowy. Podczas tych „zajęć praktycznych” kładziono szczególny nacisk na kwestie organizacji pracy i biurowości. Program kursów podlegał ewolucji, między innymi uwzględniano sugestie ich uczestników, np. po jednym z pierwszych uczestnicy uznali za mankament brak dyskusji¹⁰.

W drugiej połowie 1927 r. kursy zaczęto uzupełniać (kosztem wykładów teoretycznych) o wyjazdy instrukcyjne do różnych części Polski. Starosta radomski tak opisywał przebieg jednego z nich: *już z Warszawy otrzymaliśmy jeden duży wóz sleepingowy, który jeździł z nami, podczas całej wycieczki przyczepiany do różnych pociągów. Na terenie powiatu korzystaliśmy przeważnie z lokomocji samochodowych. Przyjęć specjalnych nie organizowano oprócz jednego w każdym powiecie o charakterze więcej prywatnym. Zwiedzając kilka powiatów, w każdym oglądaliśmy urządzenia czy też rzeczy najbardziej typowe dla danego powiatu, gdzie równocześnie każdy starosta-gospodarz miał zlecone przez Pana Ministra opracowanie w formie referatu jakiegoś tematu*¹¹. Od 1928 r. kursy w zasadzie opierały się na pracy komisji tematycznych, złożo-

⁹ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 235, s. 1, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewody w Kielcach w przedmiocie: Kurs dla Starostów, Warszawa 22 XII 1926 r.; ibidem, s. 2, Pismo wojewody kieleckiego do MSW, Kielce 10 I 1927 r.

¹⁰ Np. Ibidem, s. 17–18, Pismo starosty olkuskiego do wojewody w Kielcach, Olkusz 7 VII 1927 r.

¹¹ Ibidem, s. 75, Pismo radomskiego starosty powiatowego do wojewody w Kielcach, Radom 16 X 1928 r.

nych z 5–6 starostów wizytujących kilka powiatów i przedstawiających MSW referaty zawierające propozycje zmian z zakresu ich interesującego. Formą podsumowanie takiej wycieczki instrukcyjnej było również sprawozdanie¹².

Jak wspomniano, kursy były organizowane w latach 1927–1930. W sumie odbyło się ich dziewięć, a inicjatywę tę zarzucono ze względu na kryzys finansowy.

Na nadzór ministerialny składały się dwa elementy — objazdy i kontrole inspektorów ministerialnych, zazwyczaj obejmujące wybrane lub wszystkie powiaty województwa, oraz bezpośrednie wizyty inspekcyjne ministra spraw wewnętrznych¹³. Największą sławę zdobyły wyjazdy wyjątkowego wśród międzywojennych ministrów spraw wewnętrznych, gen. S.F. Składkowskiego, a to z racji mało szablonowego ich przebiegu. Wydaje się, iż to ten czynnik sprawiał, że efekty działalności tego ministra były większe niż, operujących głównie okólnikami, jego poprzedników.

Składkowski dokonywał inspekcji samodzielnie lub z sekretarzem, podróżując służbowym autem po kraju i zaskakując tymi wizytami władarzy powiatu¹⁴. Często zabierał również starostę do swojego samochodu na objazd powiatu. *Toteż w czasie inspekcji powiatu wsadzał Sławoj-Składkowski [właśc. Sławoj Składkowski] do swej limuzyny starostę, jechał przez powiat i egzaminował go. Egzamin wuj wypadł pomyślnie, bo też wuj miał sporą orientację w terenie, a resztę — odpuść Boże — trochę podkoloryzował. Zdarzył się w rodzinie męża mojej cioci Janki (siostry Mamy) wypadek, że starosta nazwiskiem [Tadeusz] Szarewski zaciął się w czasie inspekcji zamiast odpowiadać na pytania. Sławoj zatrzymał auto i wyprosił go za drzwi w szczerym połu*¹⁵. Wszystkie relacje starostów o inspekcjach Składkowskiego, nawet jeżeli przyznawali mu w pewnych momentach rację, noszą piętno traumatycznego przeżycia. Jak wspominał ostatni starosta zawierciański, *to było w innym powiecie, myślenickim, tam był starostą Basara i ten dowodził Składkowskiemu,*

¹² AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 335, npag., Sprawozdanie z wycieczki instrukcyjnej starostów.

¹³ W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 609–610.

¹⁴ Inny stan rzeczy budził niezadowolenie: *Treść: W czasie przejazdu przez powiat szczeciński, zwłaszcza w Grajewie, b. dużo ludzi oraz funkcjonariuszów policji oczekiwało na ulicach. Organa policyjne i ludność były widocznie uprzedzone o mającej się odbyć inspekcji. Decyzje: Jest to niezgodne z zarządzeniem. Nie należy nikogo uprzedzać w terenie o mającej się odbyć inspekcji*; AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 117, k. 11, Protokół inspekcji prezesa RM i ministra spraw wewnętrznych na terenie województwa białostockiego w dniu 20 maja 1937 r. Por. też AP Poznań, Urząd Wojewódzki Poznański, sygn. 34, k. 13–19, Protokół inspekcji prezesa RM i ministra spraw wewnętrznych na terenie województwa poznańskiego w dn. 25 V 1938 r.

¹⁵ Relacja p. R. Hennela w zbiorach autora; relacja p. W. Bocheńskiego z dn. 25 XI 2008 r., w zbiorach autora. Por. też J. Trznadel, *op. cit.*, s. 44.

że gówno [końskie odchody] było świeże, wracali się, coś takiego... On miał obsesję. Jak Składkowski był na inspekcji w Sandomierzu, gdzie był bardzo dzielny starosta — i tam mu się nie spodobało, to na rynku krzyczał: — Ja pana z tych gównien wyciągnę! Oczywiście starosta podał się zaraz o zwolnienie¹⁶. Dodajmy, że nawet życzliwi potwierdzali brak opanowania ministra w pewnych sytuacjach: *Mówiono, że Składkowski był cholerykiem. Zaskakiwał często starostów w terenie niespodziewanymi inspekcjami. Jeden z jego sekretarzy, towarzyszący mu w tych inspekcyjnych podróżach opowiadał mi o niektórych z nich. Bywało na przykład tak, że w godzinach przyjmowania przez starostę interesantów — czyli obywateli z podległego mu powiatu — Składkowski niespodziewanie zjawiał się w cywilnym ubraniu i — nie rozpoznany przez nikogo — zajmował w kolejce miejsce wskazane przez woźnego. Ludziska, zdenerwowani z powodu spóźniania się starosty, zaczęli szemrać, narzekać, wywlekać różne niedociągnięcia, jednym słowem — okrutnie sarkać. Składkowski to wszystko spokojnie obserwował i uważnie słuchał. Wreszcie zjawiał się oczekiwany niecierpliwie starosta. Na sali robiła się cisza. Starosta, z pewną obojętnością, wysłuchiwał pierwszego petenta, spoglądając równocześnie na pozostałych... O, rety! Na szarym końcu spostrzegał ministra... Początkowo oczom nie wierzył, dech mu zapierało, ale wreszcie biegł, by zameldować się u niego. Składkowski jednak nakazywał mu, aby dalej wysłuchiwał, z czym ludzie do niego przyszl. I — oczywiście — sam tego słuchał. Oto w jaki sposób wyrabiał sobie zdanie o poszczególnych starostach. Gdy otrzymywał skargi z terenu na złą lub nieudolną pracę starostwa, Składkowski osobiście tam jechał. Jeśli stwierdzał prawdziwość skargi, wówczas nie panował nad sobą, stawał się gwałtowny, nieprzyjemny, bezwzględny¹⁷.*

Trudno nawet te wyjazdy zakwalifikować jako formę propagandy i poprawy wizerunku, albowiem, choć z prawa skargi na starostę bezpośrednio do ministerstwa obywatele zwłaszcza po 1935 r. korzystali nader często, to jednak zalecenia Składkowskiego dotyczące bielenia płotów czy budowy latryn nie spotykały z entuzjastycznym przyjęciem. Dotkliwość tych zarządzeń miała być kompensowana przez gesty w stylu — *Dwie robotnice: Knecht i Fedorezyk,*

¹⁶ J. Trznadel, *op. cit.*, s. 45.

¹⁷ P. Sulatycki, *op. cit.*, s. 187–188. Znajdowało to zresztą również wyraz w protokołach z inspekcji: *Starosta winien zmienić swój stosunek do zagadnienia bezrobocia i przyjąć bardziej energiczniejszą postawę względem samych bezrobotnych. O ile w ciągu miesiąca Starosta nie potrafi rozładować bezrobocia to zostanie on przeniesiony gdzie indziej. Wojewoda ma o tym zameldować*; AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 117, k. 10, Protokół inspekcji prezesa RM i ministra spraw wewnętrznych na terenie województwa białostockiego w dniu 20 V 1937 r.

których mieszkania zwiedzono, otrzymały po 5 zł na słodycze dla dzieci¹⁸. W efekcie Składkowski jednak nie kupił życzliwości obywateli dla władzy, wzbudził natomiast niechęć podległych urzędników. Wydaje się, że przyczyną była pewna obcesowość i wojskowy dryl w podejściu do starostów. Z drugiej strony, być może, w świetle ujawnionych nadużyć, to właśnie strach i terror były najlepszymi z możliwych metodami pedagogicznymi¹⁹.

Wpływ Składkowskiego na działanie administracji nie ograniczał się wyłącznie do rugania starostów nie przestrzegających jego zaleceń z zakresu podnoszenia stanu sanitarnego polskich miast i wsi. Był on gotów angażować się również finansowo w cenne inicjatywy lokalne. Starosta śniatyński donosił, że otrzymał od niego 1000 zł na plantację krzewów winnych, a staroście leskiemu podarował kilkanaście rasowych owiec dla Łemków²⁰. Podczas inspekcji województwa białostockiego niektórzy starostowie lub burmistrzowie otrzymali po 200 zł na pomoc dla najuboższych i bezrobotnych²¹.

Starał się również doceniać zasługi starostów, zwłaszcza jeżeli wykazywali się na polach będących przedmiotem szczególnej jego troski²². Niezależnie od tego czy za owce lub winorośle minister płacił z własnej kieszeni czy też korzystał z budżetu MSW, przyczyniał się do realizowania ciekawych inicjatyw lokalnych.

Takie dotacje na cele szczególne rodziły podobne problemy jak tzw. akcje społeczne. Brak jasnych reguł wydatkowania przyznanych środków powodował, że stawały się one łakomym kąskiem dla niektórych starostów. Przykładem może być Stanisław Nożyński, starosta radomski, turecki i kolski. Przychylność Składkowskiego zyskał on zapewne podczas swojej służby w ZC MSW (1922–1930), dzięki czemu, nie mając wymaganego wykształcenia, osiągnął

¹⁸ Ibidem, k. 7, Protokół inspekcji prezesa RM i ministra spraw wewnętrznych na terenie województwa białostockiego w dniu 20 V 1937 r.

¹⁹ Na temat prawnych aspektów stosunku Składkowskiego do administracji ogólnej I instancji por. M. Sioma, *Sławoj Felicjan Składkowski. Żołnierz i polityk*, Lublin 2005, s. 215–220.

²⁰ *Powiat śniatyński*, „EI” 1928, nr 15–16, s. 18; F.S. Składkowski, *Nie ostatnie słowo...*, s. 233.

²¹ AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 117, Protokół inspekcji prezesa RM i ministra spraw wewnętrznych na terenie województwa białostockiego w dniu 20 maja 1937 r.

²² *Dzięki niespożytej energii, doskonałemu zmysłowi organizacyjnemu i wytrwałości, przeprowadził planowo, systematycznie i zdecydowanie pracę nad podniesieniem gospodarczym oraz wyglądu zewnętrznego powiatu, które zostały uwieńczone doskonałymi wynikami, przysparzając wiele nowych dróg i mostów oraz przyczyniły się do podniesienia wyglądu osiedli w powiecie tak pod względem estetycznym jak i sanitarnym*; AAN, MSW, sygn. 4316, npag., Wniosek o odznaczenie dr. Romana Gąsiorowskiego Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski za zasługi położone około podniesienia wyglądu osiedli, Lwów 26 ? 1939 r. Por. też J. Trznadel, *op. cit.*, s. 45.

stanowisko starosty²³. Urzędując w Turku, otrzymał od ministra spraw wewnętrznych 3000 zł na propagowanie w powiecie hodowli lnu. Ze środków tych zostało mu jednak w kieszeni 405 zł, z których się nie rozliczył. Poza tym nadużyciem Nożyńskiemu zarzucono często spotykane wówczas nieprawidłowości: nagminnie pobierał nielegalne zaliczki na pobory, koszty dojazdu refundował z funduszy wydziału powiatowego, zmuszał podwładnych do żyrowania pobieranych przez siebie kredytów czy bezpodstawnie odraczał zapłatę należności z tytułu podatku drogowego ze szkodą dla podległego samorządu powiatowego. W konsekwencji rzecznik dyscyplinarny zażądał dla niego w zasadzie najwyższej możliwej kary w postępowaniu dyscyplinarnym, czyli zwolnienia ze służby z utratą wszelkich praw wynikających ze stosunku do państwa, w tym prawa do emerytury²⁴. Wydaje się, że tak wysoka kara nie była przypadkowa — dochodzenie prowadził, na specjalne polecenie premiera, inspektor H. Bogatkowski²⁵. Nożyński miał jednak swoje szczęście, wybuch wojny spowodował bowiem, że wytoczone przeciw niemu postępowanie dyscyplinarne zakończyło się na etapie odwoławczym — rozprawa w II instancji miała się odbyć we wrześniu lub październiku 1939 r.

Dla niektórych starostów wizyty Składkowskiego miały również pozytywny aspekt. Jak stwierdzał naczelnik Wydziału Społeczno-Politycznego w Urzędzie Wojewódzkim Nowogródzkim, osobiste odznaczenie starosty nieświeskiego przez Składkowskiego podczas wizyty w Nowogródzkim spowodowało cofnięcie wniosku o odwołanie go ze stanowiska²⁶.

Z inspekcji ministra sporządzane były również protokoły inspekcyjne, które zawierały wytyczne albo natury ogólnej, czyli skierowane do całości aparatu administracji ogólnej, albo selektywnej, adresowane do konkretnego wojewody celem zastosowania na podległym mu terenie. Przedmiotem uwag ministra był przede wszystkim tryb przyjmowania interesantów w starostwach czy nie dość częste zwoływanie periodycznych zebrań kierowników władz administracyj-

²³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 831, k. 93; AIPN Kraków, IPN Kr 010/8344, Karta ewidencyjna Stanisława Nożyńskiego.

²⁴ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 601, k. 7–16, Wniosek rzecznika dyscyplinarnego Komisji Dyscyplinarnej przy Wojewodzie Łódzkim o ukaranie, Łódź 22 IX 1938 r.

²⁵ Źródeł złości Składkowskiego można doszukiwać się w fakcie, że Nożyński „narozrabiał” w jego okręgu wyborczym. Ibidem, k. 60–75, Protokół jawnego posiedzenia Komisji Dyscyplinarnej odbytego w dniu 4, 5, 6 kwietnia 1939 r. w Urzędzie Wojewódzkim Łódzkim...

²⁶ IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, A.20.1/9, Protokół przesłuchania kpt. T. Runge sporządzony 20 I 1940 r. w Paryżu na ustne pisemne polecenie Szefa Biura Rejestracyjnego, wydane na podstawie pkt. II rozp. wyk. Min. Spraw Wojskowych z dnia 7 XII 1939 r...., k. 15.

nych I instancji²⁷. Za główny efekt inspekcji, zwłaszcza tych przeprowadzonych w latach 1926–1929, gdy Składkowski był po raz pierwszy ministrem spraw wewnętrznych, należy uznać faktyczne usprawnienie działalności starostw i zbliżenie ich do obywatela. Ponadto istotnym elementem kontaktów MSW ze starostami były inspekcje dokonywane przez urzędników Biura Inspekcji MSW, o czym w następnym rozdziale.

2. Zależność służbowa od wojewody

Pod względem osobowym starostowie byli podlegli, w granicach przepisów regulujących stosunki państwowej służby cywilnej, wojewodzie lub ministrowi spraw wewnętrznych, natomiast pod względem służbowym — bezpośrednio wojewodzie. Co prawda decyzję o przeniesieniu czy awansowaniu starosty (lub na starostę) podejmował minister, jednak trudno oczekiwać, by miał on dokładne rozeznanie co do kompetencji i kwalifikacji każdego z 280 urzędników. W tym kontekście rola wojewody najlepiej obeznanego z podległymi mu bezpośrednio urzędnikami była trudna do przecenienia. Jednym ze sposobów na wstępne zapoznanie był, obowiązujący niezależnie od trudności budżetowych, zwyczaj meldowania się nowo mianowanego starosty przełożonemu wojewodzie²⁸.

Ocena oddziaływania wojewody na decyzje personalne ministra nie jest jednoznaczna. Co do zasady minister przyznawał rację postulatów i ocenom wojewody — wszak był to jego reprezentant na terenie województwa²⁹. Faktycznie jednak istniało wiele przesłanek, które ograniczały tę skuteczność. Zależała ona m.in. od osobistych relacji między ministrem a wojewodą czy od pozycji wojewody w systemie (łatwiej było przeforsować żądane kroki wojewodom obdarzonym istotną samodzielnością, o czym za chwilę). Okolicznością mogącą skutecznie storpedować prośby wojewody cieszącego się nawet silną pozycją w elicie rządzącej był czynnik finansowy, mający istotny wpływ na decyzje personalne MSW, zwłaszcza w dobie wielkiego kryzysu.

Wojewoda odgrywał również bardzo istotną rolę w procesie podnoszenia kwalifikacji aparatu urzędniczego zatrudnionego w podległych mu starostwach. Spełniał te funkcje, prowadząc działalność prawodawczą i dokonując wykładni prawa, poprzez inspekcje, a także dzięki możliwości zgłaszania wniosków

²⁷ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 29, k. 98, Pismo wojewody lubelskiego do starostów województwa lubelskiego w przedmiocie: Inspekcja Pana Ministra, Lublin 21 II 1927 r.

²⁸ Np. CAW, ap 4991, npag., Dekret nominacyjny, Warszawa 22 V 1937 r.

²⁹ Można zauważyć logiczną, narastającą z czasem tendencję przyznającą wojewodzie ograniczone prawo do kompletowania podległego sobie aparatu. A.L. Korwin-Sokołowski, *Fragmenty wspomnień 1910–1945*, Paryż 1985, s. 140–141; K. Świtalski, *op. cit.*, s. 710–712.

o przeprowadzanie stosownych zmian personalnych (ewentualnie, w przypadku niższych urzędników — samodzielnie ich dokonując)³⁰. Urząd wojewódzki i zatrudnieni w nim funkcjonariusze stanowili pierwszą linię odpowiedzialną za prostowanie nieprawidłowości i uchybień urzędników starościńskich.

Oczywiście trudno wskazać na jeden wspólny wzorzec relacji między starostami a wojewodami. Była to kwestia zindywidualizowana, zależna od obu stron. Można podać kilka przykładów różnorodnych postaw.

Nader częste były sytuacje, w których wojewoda brał swojego starostę w obronę. Było tak np. w odniesieniu do starosty święciańskiego Zygmunta Zabierzowskiego, który dopuścił się poważnego występkę, czyli zagubienia dokumentów mobilizacyjnych podległego mu powiatu. Ówczesny Delegat Rządu na Ziemię Wileńską, Władysław Raczkiewicz, energicznie wystąpił w obronie podwładnego, podnosząc jego ogromne zasługi na polu organizacji administracji. Nalegania Raczkiewicza przyniosły zdaje się efekt, albowiem Zabierzowskiego ukarano zaledwie skróceniem mu w 1925 r. urlopu o tydzień³¹. Podobnie bronił, póki mógł, starosty włoszczowskiego wojewoda kielecki, a gdy Włodzimierz Wyszkowski został przeniesiony do innego województwa, zabiegał u swojego kolegi o jak najszybsze jego ustabilizowanie w służbie³².

Można podać przykłady urzędników, zarówno tych z czasem awansujących na starostę, jak i już będących starostami, których kariera zawodowa w sposób ścisły związana była z danym wojewodą czy politykiem także wówczas, kiedy stanowiska wojewodzińskiego on już nie piastował. Na przykład kierownik starostwa sępoleńskiego Józef Robakowski został w 1929 r. przyjęty do administracji ogólnej przez wojewodę wileńskiego Władysława Raczkiewicza. Po odejściu ze służby państwowej (prawdopodobnie na skutek konfliktu z wojewodą pomorskim Stefanem Kirtiklisem) pracował m.in. w Światpolu, znowu pod kierownictwem prezesa Raczkiewicza. Wrócił do resortu pod koniec urzędowania Raczkiewicza jako ministra spraw wewnętrznych, który 26 maja 1936 r. mianował go wicestarostą powiatowym w Bydgoszczy, skąd po półtora roku został przeniesiony na stanowisko wicestarosty i kierownika starostwa w Sępólnie, w województwie pomorskim, którego kierownikiem był wówczas właśnie Raczkiewicz. Takich przykładów można znaleźć więcej. Wojewoda Henryk Józewski pociągnął za sobą do Łodzi, do pracy zarówno w administracji, jak i przemyśle prywatnym, Kazimierza Sierakowskiego, Ada-

³⁰ Np.: AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 8, s. 279–290, Okólnik wojewody krakowskiego nr 43 z dn. 23 V 1928 r. w przedmiocie postępowanie administracyjne.

³¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 436, k. 37, Pismo Delegata Rządu na Ziemię Wileńską Władysława Raczkiewicza do MSW w przedmiocie: opinia o staroście święciańskim p. Z. Zabierzowskim w związku z wdrożeniem śledztwa dyscyplinarnego, Wilno 25 XI 1924 r.

³² AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 302, s. 49–50, Pismo wojewody warszawskiego do wojewody kieleckiego, Warszawa 7 III 1921 r.

ma Kańskiego czy Tadeusza Buyko, z którymi wspólnie usiłował realizować swój „program wołyński”³³.

Rzadko spotykaną formą kurtuazji w stosunku do przenoszonych starostów były pisemne podziękowania za dotychczasową współpracę, zazwyczaj połączone z życzeniami efektywnej pracy na nowym stanowisku³⁴. Trudno wyciągać z tego dalej idące wnioski. Być może podziękowania takie były składane podczas osobistych spotkań (choć brak w dokumentach potwierdzenia, by przy przenoszeniu do innego województwa taką formę stosowano). Ponadto przeniesienie starosty do innego województwa dokonywało się czasami na prośbę wojewody, niekoniecznie w przyjaznej atmosferze.

Powyższe przypadki wskazują na bliższą więź powstającą niekiedy na linii wojewoda — starosta. Zdarzały się jednak i przypadki, gdy starostowie byli przez wojewodów traktowani przedmiotowo. Dość charakterystycznym przykładem w tym zakresie może być wspomniany pomorski wojewoda Kirtiklis. Uzasadniając konieczność przeprowadzenia pewnych przesunięć służbowych w administracji mu podległej, stwierdzał, że *propozycję przeniesienia Kalksteina do starostwa wąbrzeskiego, położonego bliżej Torunia motywuję tym, że wymieniony potrzebny mi będzie do przeprowadzenia pewnych akcji społecznych, które będą wymagać osobistego częstego porozumiewania się ze mną*³⁵. Gdy jednak zaczęły wychodzić na jaw w poszczególnych powiatach pomorskich nieprawidłowości, których źródłem były m.in. zalecenia wojewody dotyczące zdobywania środków na działania polityczne, Kirtiklis bez wahania odciął się od podwładnych³⁶.

³³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 954; Ibidem, sygn. 34, k. 248–249, Pismo inspektora MSW do dyrektora Biura Inspekcji MSW, Warszawa 25 XI 1935 r.; W. Mędrzecki, *Inteligencja polska...*, s. 173–174; J. Mierzwa, „*Wołyński układ korupcyjny*”...

³⁴ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 23950, s. 4, Pismo wojewody kieleckiego do starosty powiatowego stopnickiego w Busku, Kielce 8 II 1936 r.; AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 961, k. 34, Pismo wojewody pomorskiego do kierownika starostwa powiatowego w Chojnicach, Toruń 19 III 1930 r.

³⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 962, k. 7, Pismo wojewody pomorskiego do MSW, Toruń 25 I 1932 r.; P. Olstowski, *op. cit.*, s. 155. Warto dodać, że postawę taką Kirtiklis zajmował już wcześniej. Gdy starostowie zauważyli, że w budżetach powiatowych brak pieniędzy na Dom Dziecka Ziemi Wileńskiej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego, stwierdził: *przedsięwzięta akcja Budowy Domu Dziecka musi być doprowadzona do końca w tej lub innej formie, chociażby dlatego, że Dom ten będzie miał nazwę Imienia Marszałka Piłsudskiego. Panowie staną do wysiłku dobroczynnej pracy i mam wrażenie, że, nie zważając na ciężką sytuację budżetową, znajdziemy wyjście, bo musimy [je] znaleźć*. AAN, Urząd Wojewódzki Wileński, sygn. 5, k. 25–26, Protokół zjazdu starostów województwa wileńskiego odbytego w dniach 26–27–28 listopada 1929 r.

³⁶ W piśmie do MSW stwierdzał: *Proszę o jak najrychlejsze przeniesienie Krawczyka ze Świecia, gdyż pozostawienie go na dotychczasowym stanowisku Starosty Powiatowego Świeckiego uważam za niemożliwe, ponieważ [...] postępowaniem swoim wbrew obowiąz-*

W relacjach między wojewodami a starostami zdarzały się, choć zapewne nie należały do częstych, przypadki nielojalności starosty w stosunku do bezpośredniego przełożonego. Mogło się to przejawiać poprzez publiczne krytykowanie zarządzeń wojewody. Częściej spotykana była postawa asekuracyjna — zrzucanie odpowiedzialności za niekorzystne dla petenta rozstrzygnięcie sprawy na władze wyższe (zgodnie z modelem: „chciałem dobrze, ale wojewoda...”). Ze zrozumiałych względów także taka postawa była piętnowana przez przełożonych³⁷. W podobny sposób odnoszono się do pojawiających się, zwłaszcza w latach 30., symptomów bagatelizowania zarządzeń władz, czego źródeł można dopatrywać się w swoistej „bieguncie legislacyjnej”³⁸.

Każdorazowa absencja starosty w pracy wiązała się z koniecznością co najmniej powiadomienia wojewody — niedopełnienie tego obowiązku traktowano jako nadużycie³⁹. W przypadku choroby, ze względów zrozumiałych, starosta ograniczał się do zawiadomienia o tym fakcie. Podległość wojewodzie przejawiała się również w konieczności każdorazowego wyrażania przezeń zgody na wyjazd starosty poza teren powiatu. We wniosku takim należało podać miejsce, cel oraz daty graniczne wyjazdu, przy czym z formalnego punktu widzenia nie miało większego znaczenia, czy był on związany np. z gospodarczą inicjatywą samego starosty, czy też wynikał z powierzonych mu obowiązków. Zgoda wojewody zawierała potwierdzenie przyjęcia do wiadomości informacji z wniosku (miejsce, cel, termin)⁴⁰. Ponadto niekiedy wskazywano w wyżej

jącym przepisom jak i wskutek nieposzanowania zarządzeń swych przełożonych, doprowadził do tego, że straciłem do niego zaufanie. AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 785, k. 36, Pismo wojewody pomorskiego do Biura Personalnego MSW, Toruń 7 IV 1936 r. Por. też Ibidem, sygn. 1025, npag., Pismo wojewody pomorskiego do Biura Personalnego MSW w przedmiocie: Dr Adam Twardowski, prow. Starosta powiatowy działdowski. — prośba o przeniesienie na inne stanowisko, Toruń 7 IV 1935 r. Tajne.

³⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 186, k. 94, Pismo wojewody tarnopolskiego do MSW, Tarnopol 12 XII 1938 r. Podobny *casus*, przy czym odnoszący się do relacji wojewoda-wicewojewoda por. AAN, MSW, sygn. 4336, k. 1–6, Sprawozdanie z dochodzeń w sprawie zażalenia wicewojewody polskiego Kazimierza Fiali, Warszawa 22 IX 1935 r.; AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 4, t. X–XXXI, k. 1522–1523, Protokół normalnego zjazdu starostów województwa krakowskiego odbytego w dniach 16 i 17 lutego 1929 r.

³⁸ Ibidem, UWKr 2, t. I–XIII, s. 1121–1122, Pismo okólne wojewody krakowskiego z dn. 9 I 1935 w sprawie urzędowanie — wykonywanie zarządzeń i poleceń władz przełożonych.

³⁹ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, s. 163, Pismo okólne wojewody krakowskiego w sprawie zezwolenia na wyjazdy starostów z siedziby urzędowania, z dn. 27 IV 1923 r.

⁴⁰ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 241, s. 371, Pismo starosty powiatowego wołyńskiego L. Cichego do Wojewody w Nowogródku, Wołożyn 20 IV 1938 r.; ibidem, sygn. 41, s. 4, Pismo do starosty w Lublinie Walerego Baranieckiego, Lublin 22 IX 1920 r.; AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski — dopływy, sygn. 319, k. 4, Telefonogram od starosty powiatowego w Nowym Mieście Lubawskim do Wojewody Pomorskiego, Toruń 19 II

wymienionych pismach osobę, która miała zastępować starostę w czynnościach urzędowych. W przypadku wyjazdu służbowego na teren powiatu starosta wskazywał jedynie swego zastępcę, jednakże nie był zobowiązany do informowania o tym przełożonych⁴¹. W obu przypadkach zalecano jednak podawanie numeru telefonu, pod którym można było się ze starostą skontaktować⁴². Co prawda, wieloma z tych informacji powinien dysponować wojewoda, gdyż to on wyznaczał stałego zastępcę starosty, niemniej podanie ich w piśmie ułatwiał skontaktowanie się z odpowiednim urzędnikiem. Wszystkie powyższe działania miały dać w razie potrzeby jasną i klarowną odpowiedź na pytanie, kto w danej chwili odpowiada za powiat. Każdorazowa zmiana dotychczasowego stanu rzeczy, czyli powrót do urzędu po chorobie, wyjeździe służbowym czy urlopie, również była zgłaszana wojewodzie.

Oczywiście zdarzały się sytuacje, gdy powyższy system szwankował. Na interwencję naczelnika Wydziału Samorządowego Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego dotyczącą polityki personalnej wobec sekretarzy gminnych jeden ze starostów odpowiedział: *jestem na urlopie i żadnych spraw urzędowych nie załatwiam. Na to p. naczelnik Szaynowski zażądał, bym do telefonu wezwał zastępcę. Oświadczyłem p. Szaynowskiemu, że zastępcą nie będzie mógł Mu dostarczyć odpowiednich wyjaśnień gdyż po pierwsze: niedawno jest w powiecie a — 2. sprawy gminne i personelu gminnego zastrzegłem dla siebie wyłącznie*⁴³. Okazuje się zatem, że płynne i kompetentne zastępstwo mimo wszystko zależne było od indywidualnych predyspozycji wicestarosty i zakresu uprawnień pozostawionych mu przez starostę.

Podobnie zgody wojewody wymagało również przyjęcie przez starostę stanowisk, których piastowanie nie wynikało z obowiązującego prawodawstwa, a było raczej efektem pewnego rodzaju zwyczaju (np. przewodnictwo w Zarządzie Powiatowym LOPP). Kwestia ta nie była jednak jednolicie uregulowana na szczeblu krajowym, ale zależała od specyfiki poszczególnych województw⁴⁴.

1932 r.; AP Poznań, Urząd Wojewódzki Poznański, k. 8, Lista nieobecnych starostów w dniu 31 I 1939 r.

⁴¹ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 15, s. 19, Zarządzenie wojewody krakowskiego w sprawie podróży służbowych Starostów Powiatowych, Kraków 28 IV 1933 r.

⁴² Ibidem, s. 97, Pismo wojewody krakowskiego do starostów powiatowych w przedmiocie: wyjazdy z siedziby urzędowej, Kraków 19 V 1936 r.

⁴³ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1403, s. 154–155, Oświadczenie starosty powiatowego E. Olejniczakowskiego, 9 XI 1937 r.

⁴⁴ CAW, ap 4706, npag., Pismo starosty kamienio-koszyrskiego do Stanisława Korzeniowskiego, Kamień Koszyrski 23 III 1928 r.; AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 241, s. 372, Pismo p.o. starosty powiatowego wolożyńskiego do Wojewody w Nowogródku, Wolożyn 17 V 1938 r.

Siłą rzeczy wojewodowie chcieli być zorientowani w sytuacji na podległym im terenie. Nadzór nad starostami niejednokrotnie sprawowali osobiście, także dokonując inspekcji w terenie⁴⁵. Warto jednak zauważyć, że niekiedy dochodziło przy tej okazji do nieporozumień. Wynikały one z tego, że wojewoda i podlegli mu urzędnicy traktowali starostę nierzadko gorzej niż funkcjonariusze inspekcji przysłani z ZC MSW. Przykładem może być tutaj oddelegowanie do inspekcji urzędnika niższego stopniem niż badany starosta czy trzymanie w pojawiających się sporach strony osób trzecich (burmistrza, radnego etc.)⁴⁶.

Za formę nadzoru sprawowanego nad administracją ogólną I instancji przez władze wyższe, za pośrednictwem wojewody, należy uznać również sprawozdawczość. W warunkach postępującej w II Rzeczypospolitej formalizacji procesu decyzyjnego oraz wypracowywania procedur przybrała ona formy monstrualne, budzące wątpliwości co do możliwości faktycznego analizowania uzyskiwanych informacji. W roku 1931 liczba periodycznych sprawozdań przedkładanych urzędowi wojewódzkim przez starostwa wynosiła 203⁴⁷. Oczywiście wiele z nich miało charakter doroczny lub było związanych z danymi zbieranymi przez poszczególne ministerstwa od referentów fachowych. Niemniej wielkość ta i tak robi wrażenie, zwłaszcza że powyższe zestawienie należałoby uzupełnić jeszcze o sprawozdania doraźne, niezawierające się w powyższej liczbie. Powstaje zatem przy tej okazji pytanie, czy administracja, dysponując takim ogromem informacji, była w stanie je przetwarzać.

Swoistą formą relacji między wojewodami a starostami były zjazdy starostów. Należy je traktować jako kontynuację zjazdów starościńskich organizowanych przez MSW na przełomie 1918 i 1919 r., gdy jeszcze nie istniały urzędy wojewódzkie. Wkrótce po ich zorganizowaniu zaczęto zwoływać wojewódzkie zjazdy starościńskie, przy czym, zwłaszcza w pierwszych latach, ministrowie usiłowali dość głęboko ingerować nie tylko w treść, ale i w terminarz zjazdów⁴⁸. Z czasem stały się one, jak stwierdzało MSW w okólniku, *jednym*

⁴⁵ A. Matusiewicz, K. Skłodowski, *Walery Roman 1877–1952. Honorowy obywatel Suwalk. Szkic biograficzny*, Suwałki 2006, s. 36; AP Poznań, Urząd Wojewódzki Poznański, sygn. 35.

⁴⁶ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1160, k. 2–3, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewody pomorskiego w Toruniu, Warszawa 29 II 1924 r.

⁴⁷ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 2, t. I–XIII, s. 711–725, Zestawienie periodycznych sprawozdań, względnie wykazów przedkładanych Urzędowi Wojewódzkiemu przez Starostwa na skutek zarządzenia Min. Spraw Wewnętrznych z dnia 24 XII 1931 Nr OL. 4516/18.

⁴⁸ Pierwszy zjazd starostów w województwie lubelskim zamierzano zwołać na 13–14 III 1920 r., co spotkało się z reakcją ministra aprowizacji: *W celu omówienia i wyświetlenia spraw związanych z aprowizacją kraju w obecnym roku gospodarczym, Ministerstwo Aprowizacji wzywa Pana Wojewodę na zebranie, które odbędzie się w dniu 18 marca o godz. 10-tej rano w gabinecie Pana Wiceministra. — Pożądanę jest, aby Pan Wojewoda zechciał urządzić zjazd*

*z najważniejszych środków w ręku pp. Wojewodów dla zarządu podległych Panom województw*⁴⁹.

Zjazdy starościńskie miały zróżnicowaną, dostosowaną do aktualnych potrzeb tematykę. Zdarzało się zatem, że zagadnienia omawiane podczas zebrania koncentrowały się wokół problematyki samorządowej czy zagadnień bezpieczeństwa. Zwłaszcza w pierwszym okresie państwowości spotkania takie trwały nawet trzy dni, a ich tematyka była bardzo zróżnicowana i dotyczyła działalności starostów w zasadzie we wszystkich obszarach⁵⁰. Z czasem starano się, by zjazdy nie były dłuższe niż dwa dni, a porządek obrad o charakterze referatowo-dyskusyjnym nie był przeładowany. Sposobem na uniknięcie zbytniego przeciągania się obrad było przygotowywanie powielonych materiałów, które później stanowiły załącznik do protokołu ze zjazdu. Protokół, który był sporządzany z każdego zjazdu, wojewoda przekazywał jego uczestnikom oraz do ZC MSW. Ministerstwo zalecało, by dyskusja na zjeździe była *wolna od wszelkich popisów retorycznych*.

Przedmiotem zjazdów były przede wszystkim sprawy ogólne, dotyczące większości starostów. Spełniały one funkcje szkoleniowe albowiem wyjaśniano podczas nich założenia nowych regulacji prawnych z interesujących starostów działów tudzież przedstawiano obowiązującą wykładnię niektórych przepisów (zwłaszcza gdy interpretacja w formie okólnika mogła być niewystarczająca). Zakładano również, że w pewnych sytuacjach podczas zjazdu może dochodzić do pokazów praktycznego funkcjonowania administracji w mieście goszczącym (zazwyczaj wojewódzkim)⁵¹. Nader powszechnym zwyczajem, do którego kultywowania zresztą MSW zachęcało, było zapraszanie na zjazdy starościńskie reprezentantów administracji niezespołonej i samorządowej lub też np. przedstawicieli PP, którzy referowali zagadnienia fachowe. Niekiedy wojewódzkie zjazdy starostów zaszczycali obecnością członkowie Rady Mi-

pp. Starostów dopiero po terminie 18 marca; AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 186, s. 19, Pismo ministra aprowizacji do wojewody w Lublinie, Warszawa 3 III 1920 r.

⁴⁹ Okólnik MSW nr 204 z 29 X 1928 r. w sprawie zjazdów starostów, („Dz. U. MSW” 1928, nr 7, poz. 26).

⁵⁰ Por. np. AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 186, s. 55, Porządek dzienny III zjazdu starostów województwa lubelskiego, zwołanego do Lublina na dzień 1, 2 i 3 lipca 1921 r.

⁵¹ Okólnik MSW nr 204 z 29 X 1928 r. w sprawie zjazdów starostów, („Dz. U. MSW” 1928, nr 7, poz. 26); AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 2, t. I–XIII, s. 279–280, Pismo okólne wojewody krakowskiego z dn. 17 IV 1929 r. w sprawie skoordynowania działalności starostów.

nistrów⁵². Zdarzało się oczywiście, że w zjazdach brali udział także delegaci ZC MSW⁵³.

Częstotliwość zwyczajnych zjazdów starostów była również zależna od środków znajdujących się w dyspozycji wojewodów. Oszczędności związane z programem antyinflacyjnym premiera Grabskiego spowodowały wydanie nakazu ograniczenia zjazdów do absolutnego minimum⁵⁴.

Zjazdy starościńskie pozwalały na nawiązanie bezpośredniego kontaktu między poszczególnymi starostami w danym województwie, a przede wszystkim między wojewodą a podległymi mu kierownikami urzędów powiatowych. Było to ważne głównie z tego względu, że byli to urzędnicy państwowi, przenoszeni między poszczególnymi województwami⁵⁵. Warto pamiętać, że podobną rolę w skali kraju pełniły organizowane po przewrocie majowym konferencje szkoleniowe starostów z całej Polski. Zjazdy były często wykorzystywane przez wojewodów do zbierania od starostów relacji. Pozwalały się one zorientować w różnych zagadnieniach nie tylko samemu wojewodzie, ale także innym starostom uzyskać informacje np. na temat sytuacji politycznej w sąsiednich powiatach. Dawały też okazję do przekazania starostom bezpośrednich poleceń i wytycznych⁵⁶.

Powyższa charakterystyka dotyczy przede wszystkim zjazdów zwyczajnych. Przewidywano jednak również zjazdy doraźne. Trwały one krócej (do pół dnia) i były poświęcone tylko temu zagadnieniu, dla którego zostały zwołane.

⁵² Ibidem, sygn. 416, k. 417, Protokół zjazdu starostów odbytego w dniach 29 i 30 listopada 1932 r. w Urzędzie Wojewódzkim Krakowskim; AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 186, s. 33, Protokół posiedzeń odbytych na zjeździe Starostów Województwa Lubelskiego w dniach 21, 22 i 23 III 1920 r. w lokalu Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie przy ul. Niecałej Nr 14; A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej...*, s. 135. W zasadzie w podobny sposób należałoby traktować udział K. Świtalskiego w zjeździe starostów w Lublinie 16 XII 1927 r. Formalnie dyrektor Departamentu, faktycznie jednak pozycja jego w resorcie była wyższa niż wiceministra M. Jaroszyńskiego. K. Świtalski, *op. cit.*, s. 295.

⁵³ „Dz. U. Województwa Wileńskiego” 1927, nr 19, s. 16–17; AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 2, k. 4, Protokół zjazdu starostów województwa białostockiego odbytego dn. 5 i 6 II 1929 r. w gmachu Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku.

⁵⁴ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 186, s. 141–143, Okólnik MSW nr 142 z dn. 9 XII 1923 r. w sprawie zarządzeń, mających na celu zaoszczędzenie wydatków skarbowych.

⁵⁵ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 8, s. 309–310, Pismo okólne wojewody krakowskiego z dn. 17 IV 1929 r. w sprawie skoordynowania działalności Starostów; AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 186, s. 24, Protokół posiedzeń odbytych na zjeździe Starostów Województwa Lubelskiego w dniach 21, 22 i 23 marca 1920 r. w lokalu Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie przy ul. Niecałej Nr 14.

⁵⁶ AIPN Warszawa, IPN BU 01178/101, k. 132, Protokół przesłuchania świadka Dominiaka Piotrowskiego, Warszawa 17 IX 1953 r.

Ministerstwo mogło być o nich informowane z mniejszym wyprzedzeniem (3, a nie 14 dni)⁵⁷.

Starosta a wojewodowie o specjalnej pozycji

Między wojewodami a podległymi im starostami wytworzyła się współzależność. Wytworzyła się swoista współzależność między wojewodą a podległymi mu starostami. Wojewoda mógł, często skutecznie, złożyć wniosek o przeniesienie do nieatrakcyjnego powiatu, o fatalnym klimacie lub wręcz na przedwczesną emeryturę, natomiast brak efektywności starosty w działaniach na rzecz bezpieczeństwa publicznego mógł skrócić urzędowanie wojewody.

Z czasem zjawisko współzależności narastało. Było ono pochodną rozbudowy autonomicznych uprawnień wojewodów i osobowości konkretnego wojewody, ale zależało także od trwałości urzędowania. W warunkach demokracji parlamentarnej przed 1926 r., przy często dokonujących się zmianach na stanowiskach wojewodów, nie było ani możliwości, ani przyzwolenia politycznego na budowanie systemu indywidualnych relacji między wojewodami a starostami. Sytuacja zmieniła się po przewrocie majowym, przy czym do powyższych czynników należałoby dodać istotny element, jakim była pozycja danego wojewody w obozie władzy. I to właśnie wojewodów, którzy nie tylko obdarzeni byli wybitną osobowością i długo sprawowali urząd, ale spełniali także ten warunek, możemy zaliczyć do grupy o specjalnych uprawnieniach i przede wszystkim *de facto* większym od pozostałych marginesie swobody. Do grona tego możemy w okresie II Rzeczypospolitej zakwalifikować trzy osoby: Michała Grażyńskiego (wojewoda śląski w latach 1926–1939), Henryka Józewskiego (wojewoda wołyński w latach 1928–1929 i 1930–1938) oraz, chyba w najmniejszym stopniu, Wacława Kostka-Biernackiego (wojewoda poleski 1932–1939). Przejawem ich niezależności była możliwość realizacji długofalowego programu (śląskiego, wołyńskiego, poleskiego).

Objęcie przez wyżej wymienionych urzędu wojewody wiązało się zazwyczaj z dostosowaniem obsady personalnej starostw do potrzeb „nowej polityki”. Weryfikowano zatem kadry pod kątem sprawności i zdolności do realizacji wytycznych wojewody mającego szersze uprawnienia. Warto zwrócić uwagę, że wymianę kadr generalnie przeprowadzano w sposób niezagrażający żywotnym interesom państwa — nie wchodziło w grę „wycięcie” całej obsady starostw powiatowych, choć o balansowaniu na granicy ciągłości aparatu możemy mówić w odniesieniu do polityki wojewody wołyńskiego Władysława Mecha, poprzednika Józewskiego.

⁵⁷ Okólnik MSW nr 204 z 29 X 1928 r. w sprawie zjazdów starostów, („Dz. U. MSW” 1928, nr 7, poz. 26); AP Poznań, Urząd Wojewódzki Poznański, sygn. 18, k. 34, Pismo okólne wojewody poznańskiego z dn. 27 I 1934 r. w przedmiocie: doraźny zjazd starostów.

Wojewoda Grażyński zmian kadrowych dokonywał jakby w dwóch falach. Pierwsza nastąpiła w latach 1927–1928, natomiast druga w latach 1931–1932. Zamiast dotychczas urzędujących współpracowników Wojciecha Korfantego (np. dr J. Potyka) bądź dość nieprofesjonalnych funkcjonariuszy wprowadził on na stanowiska starościńskie osoby, z którymi współpracował w okresie powstań śląskich (J. Wyglenda, T. Szaliński, J. Korol), podpierając się kilkoma doświadczonymi urzędnikami galicyjskimi (w tym także najdłużej urzędującym w jednym powiecie starostą katowickim dr. Wilhelmem Seidlerem)⁵⁸. W późniejszym okresie generalnie Grażyński uzupełniał obsadę urzędnikami albo rodzimego pochodzenia, ale posiadającymi wysokie kwalifikacje do obejmowania kierowniczych stanowisk w administracji (F. Antes, P. Mierzwa), albo czerpał z urodzonych poza Śląskiem, ale pracujących na tym terenie od co najmniej 10 lat (jeszcze przed jego przyjściem)⁵⁹.

Wojewoda Kostek-Biernacki generalnie także wymieniał kadry w dwóch falach, przy czym nie miał, poza kilkoma byłymi podkomendnymi, zaplecza personalnego. W efekcie dokonane na przełomie września i października 1932 r. zmiany w trzech starostwach objęły bliskich współpracowników byłego wojewody Krahelskiego, w części odpowiedzialnych za wypadki w powiecie kamienio-koszyrskim⁶⁰. Nominowani jednak, poza Eugeniuszem Cedzyńskim, nie byli ludźmi Kostka-Biernackiego, a więc niekoniecznie urzędowali długo w powiatach. Druga fala zmian przeszła przez województwo poleskie od maja do listopada 1933 r., kiedy to przeniesiono kolejnych czterech starostów. Należy podkreślić, że do września 1939 r. Kostek-Biernacki nie dochował się swojego zastępu starostów. Obsadę powiatów na Polesiu charakteryzowała duża płynność — średnia przeniesień na powiat od objęcia przez Biernackiego urzędu wynosiła aż ponad trzy. Wśród nich dominowały przeniesienia poza obręb województwa, a znany jest tylko jeden przypadek starosty, który otrzymał nominację w lipcu 1933 r. i dotrwał na tym urzędzie do kampanii wrześniowej. Źródło tego stanu rzeczy należy także upatrywać w cechach osobowościowych

⁵⁸ Na problem w części rodzimego pochodzenia miejscowej sanacji zwracał już uwagę E. Długajczyk, *Sanacja śląska 1926–1939, Zarys dziejów politycznych*, Katowice 1983, s. 9–10.

⁵⁹ W. Musialik, *Michał Grażyński (1890–1965). Biografia polityczna*, Opole 1989, s. 109; AIPN Katowice, IPN Ka 03/457, t. 4, k. 103–104, Sprawozdanie ze sprawy przeciwko Wyględzie [winno być: Wyglendzie] Janowi podejrzanemu z art. 1 dekrety z dnia 22 I 1946 r.

⁶⁰ CAW, odrzuc. 25 I 1937, npag., List Stefana Wendorffa do pplk dypl. Adama Sokółowskiego, dyr. gabinetu MSWojsk., Wejherowo 20 XII 1933 r.; P. Cichoracki, *Polesie nieidylliczne...*, s. 97–99.

ostatniego wojewody poleskiego i w jego stylu sprawowania władzy, do którego większość podległych mu starostów nie była w stanie przywyknąć⁶¹.

Mianowany w lipcu 1928 r. wojewodą wołyńskim Henryk Józewski zmian w obsadzie starostw powiatowych po objęciu urzędu przeprowadzać nie musiał, albowiem zostały one w sposób wyjątkowo konsekwentny zrealizowane przez jego poprzednika, także w dwóch turach — w okresie październik–listopad 1926 r. przeniesiono sześciu starostów, w grudniu 1927 r. — kolejnych trzech, a ostatni pozostający na stanowisku od połowy 1925 r. starosta rówieński został przeniesiony w listopadzie 1928 r. Za Józewskiego obsada w województwie charakteryzowała się względną stałością — jeżeli dochodziło do przeniesień, jak choćby w związku z „karuzelą stanowisk” z 1933 r., dokonywały się one głównie (choć nie tylko) w obrębie aparatu wołyńskiego⁶². Warto dodać, że klęska „programu wołyńskiego”, której widocznym przejawem było przeniesienie Józewskiego do Łodzi, pociągnęła za sobą zmiany na stanowiskach starostów, ale na skalę mniejszą niż w 1926 r. Aleksander Hauke-Nowak ściągnął kilku starostów spoza województwa, ale w przypadku pozostałych dokonano przesunięć wewnątrz miejscowego aparatu (także z uwzględnieniem funkcjonariuszy dotychczas zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim).

Można mieć wątpliwości, czy bezpośredni i chyba skuteczniejszy w porównaniu z pozostałymi wpływ wymienionych wojewodów na podległych mu starostów oznaczał lepsze wyniki ich pracy. Realizacji programów poleskiego czy śląskiego nie można uznać za proces skończony, gdyż zostały one przerwane przez wybuch II wojny światowej. Jedyny program doprowadzony do finału przed wrześniem 1939 r., czyli wołyński, zakończył się dotkliwą porażką. Zgrany zespół starostów podporządkowanych wojewodzie i ściśle realizujących jego linię polityczną nie miał większego wpływu na skuteczność lansowanych koncepcji, jeżeli przyjęte przy ich konstruowaniu założenia były błędne. Także w odniesieniu do kryterium „czystych rąk” Wołyńskie nie różniło się od innych regionów. Nadużycia finansowe popełniali starostowie na terenie województwa śląskiego (zwłaszcza ekipa, która przyszła w latach 1927–1928)⁶³ i nie było od nich wolne także Polesie, gdzie wojewoda Kostek-Biernacki zdecydował się odejść od swej pryncypialnej walki z korupcją i nepotyzmem na rzecz twardego wspierania E. Cedzyńskiego, swojego towarzysza ze służby w twierdzy brzeskiej⁶⁴. Na końcu wreszcie mamy, porównywalne tylko z Pomorzem, zagłębie

⁶¹ Na temat relacji przełożony — podwładny w wykonaniu W. Kostka-Biernackiego por. P. Cichoracki, *Droga ku anatemie...*, s. 194–198.

⁶² W. Mędrzecki, *Inteligencja polska...*, s. 163.

⁶³ Patrz relacje prasowe na temat procesu dotyczącego nadużyć w świętochłowickiej KKO; „Robotnik” 15–28 III 1939, nr 74–88.

⁶⁴ AAN, Ministerstwo Skarbu, sygn. 1654, npag., Pismo wojewody poleskiego do podsekretarza stanu w MSW, Brześć n. Bugiem, 31 VIII 1935 r.; ibidem, Pismo ministra spraw

złodziejstwa w postaci opisywanego już „układu wołyńskiego”, stworzonego pod egidą H. Józewskiego⁶⁵. Trudno zatem jednoznacznie stwierdzić, czy fakt istnienia „nadwojewództw” przynosił pozytywne efekty.

3. Ewolucja zakresu kompetencji

Zagadnienie roli i znaczenia administracji ogólnej w funkcjonowaniu państwa było przedmiotem rozważań w zasadzie od momentu odzyskania niepodległości. Ścierały się na tym gruncie dwie koncepcje. Z jednej strony postulowano daleko idącą specjalizację, rozbitcie administracji terenowej na wzór struktury ministerstw. Za tym rozwiązaniem przemawiały doświadczenia b. monarchii habsburskiej, z których obficie czerpano. Co więcej, proces wydzielania aparatu administracji niezespólonej ze starostw galicyjskich pogłębiał się w okresie bezpośrednio po zakończeniu I wojny światowej⁶⁶. Koncepcja przeciwna opowiadała się za zespoleniem większej liczby działów w ramach jednolitych urzędów powiatowych (starostw). Przejawem zwycięstwa tej drugiej było rozporządzenie MSW z 1 VIII 1919 r. o podporządkowaniu spraw aprowizacji komisarzom rządowym, a w sposób konsekwentny została ona utrwalona przepisami konstytucji marcowej⁶⁷. Jednocześnie zespolenie administracji było procesem budzącym opór przede wszystkim przed dominacją administracji ogólnej (politycznej). Stąd też jeszcze w ustawie z 2 VIII 1919 r. z kompetencji wojewodów (a co za tym idzie i starostów) wyłączono administrację wojskową, sądową, skarbową, szkolną, kolejową, pocztową, górnictwem i rolnictwem, a w rozporządzeniu prezydenta RP z 19 I 1928 r. o organizacji administracji ogólnej (zespolonej) nawet w jej zakresie zastosowano szereg wyjątków⁶⁸.

Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym RM z 13 XI 1919 r. do zakresu kompetencji starosty należały przede wszystkim: czuwanie nad całością granic państwa (dotyczyło powiatów granicznych), kwestie mobilizacji, poboru oraz świadczeń dla armii, ewidencja ludności, sprawy związków i stowarzyszeń,

wewnętrznych do Eugeniusza Cedzyńskiego starosty powiatowego pińskiego w stanie nieczynnym, Warszawa 30 XII 1935 r.; P. Cichoracki, *Droga ku anatemie...*, s. 208–209; idem, *Wybory parlamentarne 1935 r. w okręgu nr 55 (Pińsk, Luniniec, Stolin)*, „Гістарычная Брама” 2010, nr 1, s. 31–39.

⁶⁵ W. Mędrzecki, *Inteligencja polska...*, s. 165–174; J. Mierzwa, „Wołyński układ korupcyjny”....

⁶⁶ *Historia państwa i prawa...*, t. IV, s. 293–294; T. Spiss, *op. cit.*, s. 139.

⁶⁷ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 68; K.W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, s. 136–137; „Dz. U. RP” 1919, nr 90, poz. 488; „Dz. U. Województwa Białostockiego” 1924, nr 7, poz. 1.

⁶⁸ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 69; K.W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, s. XIII–XIV.

bezpieczeństwo publiczne (nadzór nad zgromadzeniami, meldunki, paszporty), nadzór nad prasą i widowiskami, sprawy dotyczące posiadania i noszenia broni oraz handlu nią, a także sprawy wyznaniowe, opieki społecznej, ochrony pracy, aprowizacji, zdrowia publicznego, przemysłu i handlu, weterynarii czy kultury i sztuki⁶⁹. Ponadto przyjęto zasadę domniemania kompetencji administracji ogólnej, co oznacza, że w zakres uprawnień starosty wchodziły wszystkie te sprawy, które nie były wyraźnie zastrzeżone dla innych władz rządowych lub samorządowych⁷⁰.

Mimo występowania przytoczonych obiekcji pozycja starosty powiatowego w systemie politycznym była systematycznie wzmacniana. Proces zespalania niektórych działów ze starostwami wiązał się bowiem nie tylko z mechanicznym włączeniem administracji rolnictwa i reform rolnych w struktury starostw, ale także ze spełnianiem w powiecie przez starostę roli reprezentanta rządu. Płaszczyzną koordynacji działań między kierownikami różnych działów były tzw. zebrania periodyczne naczelników władz i kierowników urzędów administracji niezespólonej I instancji. Ich inicjatywa wyszła od RM, która 13 I 1926 r. podjęła uchwałę: *w celu uzgodnienia działalności poszczególnych działów administracji państwowej w myśl zasadniczej linii polityki Rządu, mogą starostwie zwoływać zebrania naczelników władz i urzędów I instancji w powiatach. Zebrania te obradują pod przewodnictwem starosty. Nie obejmują one sędziów*⁷¹. *Naczelnicy Okręgowych Urzędów górniczych biorą udział w zebraniach zwoływanych przez starostę tylko tego powiatu, w którym znajduje się siedziba ich urzędu. Zebrania te miały być przez starostów zwoływane co najmniej dwa razy do roku, przy czym planowano, że będą służyć raczej wymianie poglądów niż podejmowaniu decyzji*⁷². Zgodnie z jednolitym regulaminem zebrań periodycznych starostowie odpowiadali za ich porządek dzienny i przewodniczyli im; z zebrań tych sporządzano również protokoły,

⁶⁹ „Dz. U. RP” 1919, nr 90, poz. 489.

⁷⁰ Art. 24 dekrety RR z 3 I 1918 r., („Dz. PPP” 1918, nr 1, poz. 1); art. 67 rozporządzenia Prezydenta RP z 19 I 1928 r. („Dz. U. RP” 1928, nr 11, poz. 86).

⁷¹ W późniejszym okresie do decyzji starosty pozostawiano kwestię zaproszenia prokuratora jako przedstawiciela sądownictwa; AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 29, k. 14, Okólnik wojewody lubelskiego nr 114 z dn. 20 XII 1926 r. w przedmiocie: zebrania periodyczne kierowników władz I instancji.

⁷² AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 29, k. 1, Okólnik MSW nr 42 z dn. 25 IV 1926 r. w sprawie zebrań periodycznych w starostwach;

które następnie przekazywano wszystkim ich uczestnikom⁷³. Różnorodność spraw podejmowanych podczas zebrań periodycznych była ogromna⁷⁴.

Analizując dostępny materiał archiwalny, można odnieść wrażenie, że starostowie w okresie bezpośrednio następującym po przyjęciu powyższej uchwały RM nie przyjęli nowego obowiązku ze szczególnym entuzjazmem. Protokoły z zebrań mają charakter schematyczny bądź bardzo skrótowy ($\frac{1}{3}$ strony formatu A4), niektóre spotkania doszły do skutku w pół roku lub później po terminie wydania zarządzeń ministerstwa i wojewodów, a czasami trwały wręcz kilkadziesiąt minut⁷⁵. Także i tu dawała o sobie znać akcyjność działań polskiej administracji powiatowej — intensywność zebrań uzależniona była od monitów z ministerstwa lub województwa. Gdy tego bodźca brakowało, aktywność starostów w organizowaniu zebrań periodycznych niemal całkowicie zamierała⁷⁶. Jednocześnie należy podkreślić celowość tego typu spotkań, pozwalały one bowiem koordynować współpracę między administracją powiatową różnych działów. Być może ubieranie tego typu zebrań w struktury sformalizowane nie było najszcześniejszym rozwiązaniem, albowiem winny one wynikać ze zwyczaju i bieżącego zapotrzebowania, niemniej wydaje się, że w warunkach formowania się aparatu administracyjnego takie zarządzenia odgórne były nieodzowne.

Mimo powyższych oporów, zarówno ze strony innych resortów, jak i po-niekąd samych starostów, proces zespalandia administracji przybrał na sile po przewrocie majowym. Dla tego okresu możemy wręcz mówić o swoistym uzasadnieniu ideologicznym, gdyż — zgodnie z koncepcjami piłsudczykowski-mi — władza, rozumiana zarówno jako uprawnienie, jak i odpowiedzialność, także na poziomie powiatu winna być skoncentrowana w jednym ręku⁷⁷. Koncepcja jednolitości władzy w zakresie administracji ogólnej I instancji została zarysowana w rozporządzeniu prezydenta RP z 19 I 1928 r. i systematycznie

⁷³ Ibidem, k. 2–3, Regulamin zebrań periodycznych kierowników władz i urzędów I instancji przewidzianych uchwałą RM z dn. 13 I 1926 r.; AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 1295, npag., Protokół z zebrania kierowników władz i urzędów I-jej instancji, odby-tym w sali posiedzeń Starostwa Łódzkiego w dniu 15 X 1927 r.

⁷⁴ Np. AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 4, t. X, k. 2217 i nn., Protokół spisany dn. 5 VI 1929 r. z powiatowego periodycznego spotkania naczelników władz i urzędów, odbytego w dniu tym w kancelarii starosty w Oświęcimiu; ibidem, k. 2261 i nn., Protokół zebrania periodycznego Starostwa Wadowickiego z dnia 19 VIII 1929 r.; AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 15, k. 1–3, Protokół periodycznego zebrania kierowników władz I instancji z dn. 5 XI 1927 r.; ibidem, sygn. 14, k. 3–8, Protokół zebrania naczelników władz I instancji w pow. ostrołęckim w dniu 6 XII 1928 r. w gabinecie Starosty Powiatowego.

⁷⁵ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 29, *passim*.

⁷⁶ Ibidem, Wykres intensywności zebrań periodycznych naczelników władz i urzędów pierwszej instancji w starostwach województwa lubelskiego w latach 1926–1931.

⁷⁷ W. Paruch, *op. cit.*, s. 246.

rozwijana w latach 30. Znalazło to odzwierciedlenie także w rozporządzeniu RM z 2 VII 1931 r. o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu⁷⁸. Z przepisów tych wynikała zasada tzw. zespolenia pośredniego, przejawiająca się w generalnym przyznaniu starostom wyłącznego prawa reprezentacji rządu oraz prawa do koordynowania działalności administracji niezespolonej w myśl linii rządu⁷⁹.

W praktyce owo zespolenie administracji wynikało także z włączenia w struktury starostw m.in. państwowej służby budowlanej (w związku z likwidacją Ministerstwa Robót Publicznych). Tam, gdzie nie doszło do powołania odrębnych referentów fachowych do spraw robót publicznych, zadania z tego zakresu zostały przekazane Powiatowym Zarządom Drogowym⁸⁰. Z kolei z powodu likwidacji okręgowych i powiatowych urzędów ziemskich stworzono w starostwach referaty rolnictwa⁸¹.

Zespalanie administracji oznaczało niekiedy dla urzędów starościńskich dodanie kolejnych kategorii spraw do działalności referatów już istniejących, a czasami wymagało stworzenia odrębnego referatu⁸². Mimo to i tak przynosiło istotne oszczędności, albowiem obsługę manipulacyjno-kancelaryjną zapewniało starostwo, a więc niżsi funkcjonariusze np. urzędu ziemskiego mogli zostać zwolnieni.

Warto przy tej okazji zwrócić uwagę, że proces zespolenia mógłby być, gdyby nie wybuch wojny, kontynuowany. Powoływano się tu na względy historyczne, np. zespolenie w Galicji administracji skarbowej i lasów państwowych. Istotną rolę grałby tu czynnik ekonomiczny (możliwość ograniczenia zatrudnienia) i, przede wszystkim, polityczny gdyż niezrealizowane koncepcje

⁷⁸ „Dz. U. RP” 1931, nr 66, poz. 546; R. Hausner, *Sprawy reprezentacyjne w województwie i w powiecie*, „GAiPP” 1931, nr 13, s. 469–477.

⁷⁹ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 70–71.

⁸⁰ Okólnik wojewody wołyńskiego nr 8 z dn. 7 IV 1932 r. w sprawie organizacji państwowej służby budowlanej („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1932, nr 6, poz. 71); AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 9, s. 39, Pismo wojewody krakowskiego do starosty powiatowego żywieckiego w przedmiocie: zespolenie osobnych urzędów i organów technicznych z władzami administracji ogólnej w zakresie państwowej służby budowlanej, Kraków 5 IV 1932 r.

⁸¹ „Dz. U. RP” 1933, nr 85, poz. 635.

⁸² Okólnik wojewody wołyńskiego nr 2 z dn. 7 IV 1934 r. w sprawie zmiany statutu organizacyjnego starostw i utworzenia referatów rolnictwa i reform rolnych („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1934, nr 8, poz. 48); Komunikat wojewody lwowskiego z dn. 13 XII 1933 r. w sprawie zespolenia urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej („Lwowski Dziennik Urzędowy” 1933, nr 25, poz. 155); Obwieszczenie wojewody wileńskiego z dn. 6 XII 1929 r. o utworzeniu oddziału do spraw inwalidów wojennych i referatów dla spraw inwalidów wojennych przy starostwach („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1929, nr 12, poz. 1140);

podporządkowania szkolnictwa wojewodom i starostom wpisywały się realizację modelu autorytarnego w duchu piłsudczykowski⁸³.

Sporo działań podejmowanych przez starostów w celu zacieśnienia współpracy między administracją ogólną i niezespoloną oraz między rządową i samorządową należało do kompetencji „miękkich”, niewynikających z konkretnych przepisów prawa, ale będących efektem własnej inicjatywy. Przykładem są zebrania w poszerzonej formule, zwoływane przez starostę z Biłgoraja, a następnie z Białej Podlaskiej — periodyczne zjazdy rejonowe urzędników starostwa i sejmiku powiatowego oraz naczelników lub delegatów urzędów niezespolonych I instancji⁸⁴. Pozwalały one starostom, tam gdzie były podejmowane, na uzyskanie lepszego rozeznania w terenie.

Proces zespalania administracji, czyli włączania poszczególnych urzędów w strukturę starostw powiatowych, wiązał się oczywiście z rozwojem aparatu samego starostwa, niemniej, abstrahując od ideologicznego aspektu dominacji administracji ogólnej nad pozostałymi działami administracji, rozwiązanie to należy ocenić jako korzystne. Z jednej bowiem strony przyczyniało się do ograniczania aparatu biurokratycznego w państwie, a z drugiej do takiej organizacji urzędu, która umożliwiała załatwienie całości spraw przez obywatela w jednym urzędzie (w sensie: instytucji). Ograniczeniem w zakresie tego drugiego zagadnienia były oczywiście trudności o charakterze infrastrukturalnym — korzyść z powyższych przekształceń dla obywatela była żadna, gdy referent fachowy urzędował w innym budynku niż większość urzędników starostwa (co oczywiście wynikało z warunków lokalowych).

4. Obejmowanie urzędu

Zgodnie z opisaną już procedurą towarzyszącą nominacjom i przeniesieniom, po ostatecznym ustaleniu terminu dochodziło do przekazania urzędów związanych z dekretem, to znaczy starostwa oraz (zazwyczaj) wydziału powiatowego.

W przypadku starostwa generalnie spisywano dwa protokoły zdawczo-odbiorcze. Pierwszy obejmował dział ogólny (głównie inwentarz), rachunkowo-kasowy, kancelarię oraz dział referendarski i składały się nań informacje dotyczące: a) stanu bieżącego w księdze depozytów i księdze rachunku bieżącego, b) stanu księgi druków o charakterze dokumentów urzędowych (np.

⁸³ AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 121, k. 115, Wzmocnienie polskiego stanu posiadania, Białystok 30 I 1939 r. [opracowanie wojewody białostockiego]; B. Żon-golłowicz, *op. cit.*, s. 328, 544.

⁸⁴ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 279, k. 20, Pismo starosty powiatowego w Białej Podlaskiej do wojewody w Lublinie w przedmiocie: załatwianie spraw w drodze objazdowej, Biała Podlaska 2 X 1929 r.

paszportów zagranicznych, kart łowieckich, doraźnych mandatów karnych) wraz z numerami dokumentów, c) liczby druków bez numerów nieznajdujących się w ewidencji (np. licencje dla handlu domokrażnego, blankiety kart rowerowych), d) zeszytów blankietów asygnacji i zleceń wypłaty (również z numerami), e) pieczęci, biblioteki z katalogiem, ksiąg kancelaryjnych, archiwum, wreszcie dokumentacji znajdującej się w poszczególnych referatach wraz z informacją, na której pozycji dana ewidencja lub rejestr się zatrzymały. Ponadto zestawienie zawierało również informacje o liczbie spraw niezakończonych z poszczególnych referatów. Drugi protokół dotyczył przejmowania akt z działu spraw tajnych, takich jak np. szyfr, stan księgi przychodowo-rozchodowej funduszu dyspozycyjnego czy sprawy Tisg⁸⁵, a także operatu mobilizacyjnego⁸⁶.

Odpowiedni protokół zdawczo-odbiorczy dotyczył stanu spraw i dokumentacji w obejmowanym wydziale powiatowym⁸⁷. Do przekazania tego urzędu dochodziło zazwyczaj w tym samym dniu co starostwa powiatowego, choć czasami dokonywano tego dnia następnego⁸⁸. Protokół zdawczo-odbiorczy wydziału powiatowego również zawierał spis środków na poszczególnych rachunkach powiatowego związku komunalnego, ksiąg, dokumentów, pieczęci, protokołów posiedzeń sejmiku i wydziału powiatowego. Obejmował także zestawienie inwentarzy instytucji samorządowych (np. elektrownia, szpital, przytułek, Powiatowy Zarząd Drogowy) wraz z wartościami w nich wykazanymi.

Odrębną kwestią jest stan prawny obowiązujący w Galicji, gdzie do czasu uchwalenia ustawy scaleniowej z 1933 r. istniała *de iure* rozdzielność urzędu starosty i funkcji kierownika zarządu powiatowego. W konsekwencji nominacja na starostę nie oznaczała automatycznego przejęcia agend odpowiedniego

⁸⁵ Tajna instrukcja na wypadek strajku generalnego.

⁸⁶ Np. AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1403, s. 14–20, Protokół zdawczo-odbiorczy [starostwa szczuczyńskiego w Grajewie] (tu: łączny protokół dla całości spraw prowadzonych przez starostwo); AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 8, s. 237–240, Protokół oddawczo-odbiorczy spisany dnia 21 grudnia 1927 r. w Żywcu odnośnie operatu mobilizacyjnego z powodu zmiany na stanowisku Starosty Żywieckiego; AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 36309, s. 31–33, Protokół zdawczo-odbiorczy dla spraw mobilizacyjnych, spisany w Starostwie Kieleckim dnia 2 lipca 1927 r. z powodu oddania referatu mob. przez ref. VII st. sł. p. Edwarda Trznadla — zastępcę Starosty i odebrania referatu mob. przez p. Dra Karola Winiarza w obecności Starosty Kieleckiego p. Stanisława Boryssowicza; ibidem, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 23719, s. 74–75, Protokół spisany dnia 17 X 1932 r. w starostwie powiatowym w Horodence wskutek zarządzenia Pana Wojewody Stanisławowskiego z dnia 12 X 1932 r. Nr O.Org.65/505.

⁸⁷ Np. AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1403, s. 21–26, Protokół zdawczo-odbiorczy, sporządzony w dn. 11 X 1932 r. w Wydziale Powiatowym w Grajewie.

⁸⁸ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 4, t. XVII–XXXI, k. 3487, 3493.

wydziału powiatowego. Przykładowo radca Namiestnictwa Konstanty Starosolski kierownikiem starostwa powiatowego w Żywcu został mianowany 17 VIII 1921 r., starostwo przejął 19 IX 1921 r., a odrębnym aktem, 25 II 1922 r., w trybie §53 ustawy o reprezentacji powiatowej i po konsultacjach z Tymczasowym Wydziałem Samorządowym, powierzono mu kierownictwo powiatu samorządowego jako komisarzowi rządowemu⁸⁹. Generalnie jeszcze do 1925 r. toczyły się dyskusje i negocjacje między wojewodą krakowskim (reprezentującym racje MSW) a Tymczasowym Wydziałem Samorządowym. Ten ostatni stał na stanowisku (osadzonym w logice samorządu autonomicznej Galicji) daleko idącej niezależności od administracji politycznej. Występował on przeciwko automatyzmowi nominacji starosty i komisarza reprezentacji powiatowej (tam gdzie reprezentacja została rozwiązana), a w tym kierunku szła tendencja Ministerstwa⁹⁰. Jak wiemy, ostatecznie przyjęła się wykładnia tego ostatniego, choć i ona wymagała odrębnego aktu nominacyjnego.

Warto dodać, że powyższa procedura nie obowiązywała w przypadku nominacji na starostę grodzkiego, albowiem w miastach wydzielonych organem wykonawczym był prezydent.

Starostwo powiatowe było tylko urzędem — nie działało jako właściciel miejscowych przedsiębiorstw i instytucji, a więc z gospodarczego punktu widzenia jego działalność była znacznie prostsza. Inaczej rzecz się miała z wydziałem powiatowym — to powiatowy związek komunalny był posiadaczem szkół, szpitali i infrastruktury drogowej. Weryfikacja zgodności danych zawartych w przygotowanym wcześniej protokole ze stanem faktycznym była łatwiejsza w odniesieniu do starościńskich druków ścisłego zarachowania i pieczętek niż

⁸⁹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 836, k. 121; AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 8, s. 125, Protokół spisany w starostwie w Żywcu dnia 19 września 1921 r.; ibidem, s. 129, Pismo wojewody krakowskiego do starosty w Żywcu w przedmiocie: kierownictwo b. Zarządu Powiatowego w Żywcu, Kraków 25 II 1922 r. Por. też K. Duch, *op. cit.*, k. 244–245.

⁹⁰ *Udzielonym w odpisie reskrytem z 26 sierpnia 1924 Nr SZ 2504 oznajmiło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, że stoi nadal na stanowisku reskryptu swego z 29 lutego 1920 L.:Sz. 725/5 według którego w razie rozwiązania reprezentacji powiatowej ma być Zarząd powiatowy [przekazany] miejscowemu Staroście. Stosując się do zarządzenia powierza Województwo Zarząd rozwiązanych Rad powiatowych — o ile nie przemawiają przeciw temu specjalne warunki lokalne* [podkr. oryg.] — *miejscowym Starostom, przy czym nazwiska danych Starostów odgrywają nic nie znaczącą rolę, skoro Województwo względnie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych porucza Urząd Starostów urzędnikom posiadającym pełne kwalifikacje. Zmiana Starosty na stanowisku kierownika Urzędu powiatowego powoduje zatem zdaniem Województwa automatycznie zmianę w kierownictwie Zarządu powiatowego idzie tu bowiem o stałą a nie chwilową zmianę w stawianiu wniosku po myśli § 53 ust. o reprezentacji powiat.*; AP Kraków, Tymczasowy Wydział Samorządowy, TWS 3b, npag., Pismo wojewody krakowskiego do Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie w sprawie Zarząd powiatowy w Dąbrowie — ustanowienie Kierownika, Kraków 29 V 1925 r.

w przypadku samorządowych łopat, łózek czy ławek. Przejęcie stanowiska przewodniczącego wydziału powiatowego było zatem zdecydowanie trudniejszą operacją, a ogarnięcie całości w ciągu jednego dnia niemożliwe. Stąd też protokół zdawczo-odbiorczy w odniesieniu do wydziału powiatowego był podpisywany „za zgodność” przez sekretarza sejmiku i kierownika rachuby, a zatem tych urzędników komunalnych, którzy byli zorientowani w stanie faktycznym infrastruktury samorządowej.

Trzeba podkreślić, że nie wypracowano jednego wspólnego wzorca wyżej wymienionych protokołów nawet w obrębie poszczególnych województw. Niemniej w odniesieniu do przejmowania zarówno agend starostwa, jak i wydziału powiatowego należy stwierdzić, że wraz z procesem profesjonalizacji administracji również protokoły przejmowania agend obu urzędów, w początku lat 20. bardzo skróto, stawały się z czasem coraz bardziej szczegółowe⁹¹.

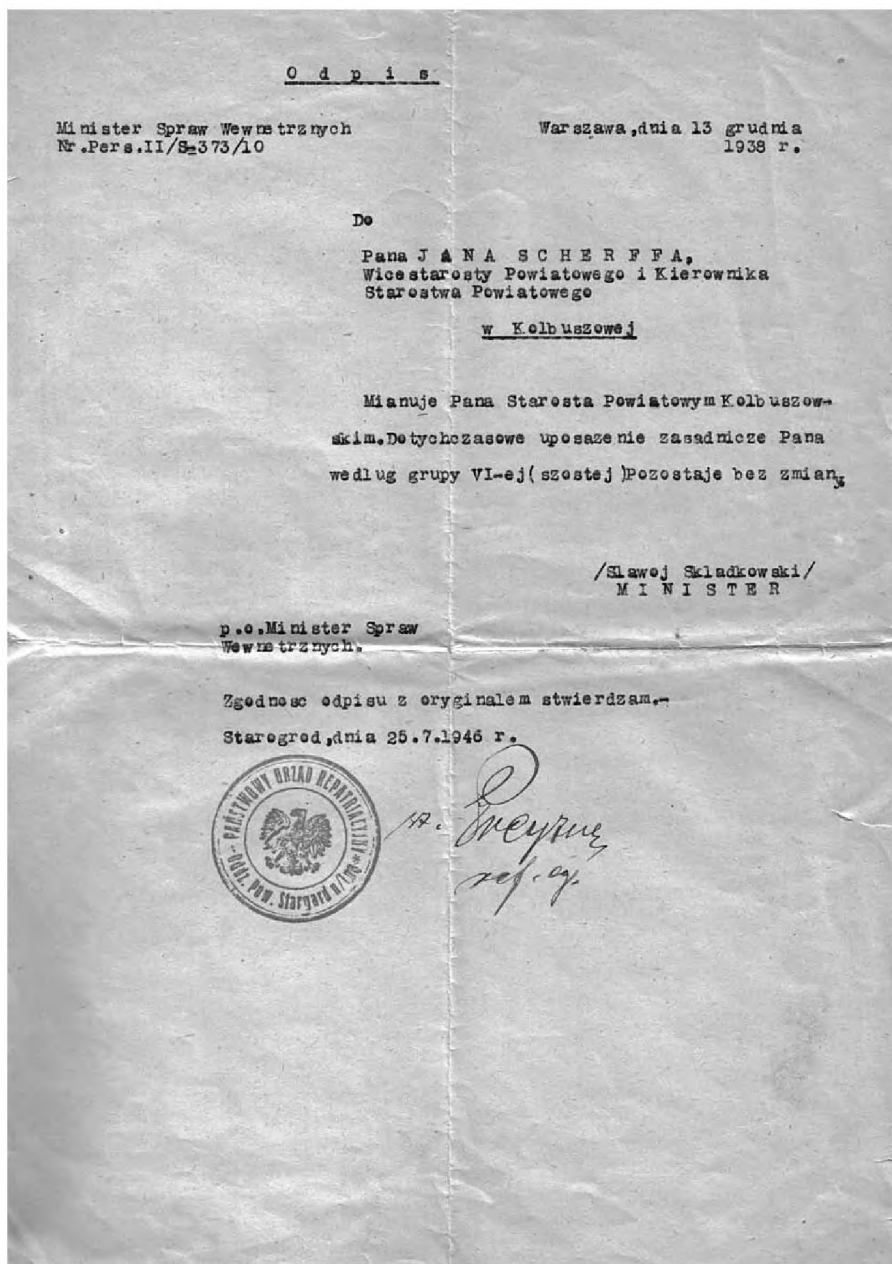
Obejmowanie stanowiska wiązało się również z pewnymi ograniczeniami dla nowo mianowanego starosty. W przypadku istnienia zaległości urlopowych optymalnym rozwiązaniem było ich wykorzystanie przed objęciem urzędu (ale już po otrzymaniu dekretu nominacyjnego), tak aby przejęcie odpowiedzialności za powiat wiązało się z nieprzerwanym urzędowaniem⁹².

Poza urzędnikami posiadającymi dekret nominacyjny MSW na starostę, kierownika starostwa lub p.o. starostę należy wspomnieć o grupie funkcjonariuszy, którzy faktycznie piastowali funkcje starościńskie, a tego dekretu nie mieli, *ergo* nie zostali ujęci w zestawieniach statystycznych wykorzystywanych w niniejszej pracy. Nie zawsze bowiem obejmowanie władzy przez nowo mianowanego starostę odbywało się zgodnie z modelem, że ustępujący przekazuje urząd swojemu następcy. Ponieważ urząd nie mógł pozostać bez kierownika, możliwości były w zasadzie dwie. Częściej stosowaną było obejmowanie agend starostwa i wydziału powiatowego przez zastępcę starosty, natomiast w pewnych sytuacjach, gdy wojewoda uznał, że nie ma on kwalifikacji do dłuższego (np. 1–2 miesięcznego) występowania w roli starosty, zdarzały się przypadki delegowania do kierowania starostwem urzędnika z urzędu wojewódzkiego⁹³.

⁹¹ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1034, npag., Protokół spisany dn. 2 I 1922 r. w sprawie oddania agend urzędowych Starostwa i Wydziału Powiatowego w Śreńcu.

⁹² AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1403, s. 120, Pismo starosty powiatowego krasnostawskiego do wojewody w Lublinie, Krasnystaw 27 VII 1936 r.

⁹³ CAW, sygn. I.481.C.3463, k. 16, Pismo Władysława Cichockiego do Dowództwa 32 pp w Modlinie, Brzeziny 5 XI 1932 r.



Fot. 1. Dekret nominacyjny wicestaresty i kierownika starostwa w Kolbuszowej Jana Scherffa na starostę powiatu kolbuszowskiego (1938).

MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH

Nr. Min. 1277/26

Przyjmowanie ludności w urzędach.

Warszawa, dnia 18 października 1926 r.

Okólnik № 119.

Do

Panów Starostów.

1. Brak jednolitości w dopuszczaniu ludności do urzędów.

Stwierdziłem, że przyjmowanie ludności przez Panów Starostów dokonywa się niejednakowo na całym obszarze Rzeczypospolitej.

Stwierdziłem, że ludność włościańska niejednokrotnie po kilka dni oczekuje, ażeby uzyskać możność załatwienia sprawy w urzędzie Starostwa.

Stwierdziłem, niejednokrotne traktowanie ludności w zależności od jej pochodzenia, wyznania i stanowiska w społeczeństwie.

Stan ten musi ustać natychmiast.

2. Cel zarządzenia.

Celem jednakowego, sprawiedliwego i szybkiego traktowania ludności we wszystkich Starostwach na całym obszarze Rzeczypospolitej rozkazuję i zarządzam, co następuje:

3. Szczegółowe określenie sposobu przyjęcia ludności w Starostwie.

W każdym Starostwie w pobliżu wejścia należy urządzić możliwie duży pokój z ławami do siedzenia. Pokój oznaczyć napisem: „Pokój przyjęć”. Do tego pokoju, począwszy od godziny 9 rano, ma wstęp każdy obywatel Rzeczypospolitej, chcący osobiście przedstawić jakąkolwiek sprawę Staroście. Wózny, któryby się ośmielił nie wpuścić kogokolwiek lub nie wskazać drogi do pokoju przyjęć ma być natychmiast wydalony ze służby.

O godzinie 9.30 rano Naczelnik Kancelarii Starostwa przychodzi ze specjalną książką do pokoju przyjęć i notuje imię i nazwisko, adres i sprawę interesanta. O godzinie 10 przychodzi do pokoju przyjęć Starosta lub w wypadkach jego służbowej nieobecności w biurze zastępca Starosty.

W chwili wejścia Starosty do pokoju przyjęć wstają wszystkie znajdujące się w pokoju osoby.

W teście chwili nad wejściem do gmachu Starostwa, wywieszona zostaje flaga państwowa, celem:

a) podkreślenia szczególnej łączności Starosty z ludnością w czasie dokonywania przez niego przyjęć publicznych;

b) oznajmienia o odbywającym się w tym czasie przyjęciu wszystkich obywateli.

Na zaproszenie Starosty obecni składają. Starosta obchodzi kolejno zgromadzonych, słuchając ich żądań. Równocześnie Naczelnik Kancelarii notuje w książkę przyjęć decyzje Starosty.

Każdy obywatel wstaje w chwili załatwiania swej sprawy przed Starostą.

Załatwianie spraw trwa od 10—12 godziny.

Pojedyncze przyjmowanie interesantów w gabinecie Starosty jest dozwolone tylko w wypadkach wyjątkowej wagi i w żadnym razie nie może się odbywać w czasie od godziny 10—12.

4. Ważność zarządzenia.

Niniejsze zarządzenie uważam za podstawę ujednolnienia zewnętrznego trybu przyjmowania ludności.

Na ścisłe wykonanie tego zarządzenia, bez względu na dzielnicę i istniejące przyzwyczajenia, kładę jaknajściszejszy nacisk.

Naruszające się trudności należy przezwyciężyć. Nie będę przyjmował żadnych wyjaśnień, co do niemożności wykonania.

Jeszcze raz podkreślam konieczność bezwzględnie sprawiedliwego i jednakowego traktowania wszystkich obywateli Rzeczypospolitej bez jakichkolwiek wyjątków.

Wytężną tego zarządzenia wpoi Pan Starosta wszystkim podwładnym sobie urzędnikom i funkcjonariuszom. Załatwianie interesantów w sposób bezpośredni, szybki, życzliwy i sprawiedliwy, a więc zgodny z niniejszym zarządzeniem, będzie dla mnie probierzem wartości pracy Pana Starosty.

5. Dopilnowanie wykonania.

Obowiązek dopilnowania wykonania tego zarządzenia należy do mnie i P.P. Wojewodów. Wzajemnie inspekcji będę osobiście sprawdzał wykonanie.

6. Podanie zarządzenia do wiadomości ogólnej.

Kopję niniejszego zarządzenia polecam wywiesić w miejscu widocznym w budynku Starostwa, urzędach gminnych i posterunkach policji państwowej.

7. Zażalenia przeciw niewykonaniu zarządzenia.

Upoważniam każdego obywatela Rzeczypospolitej, który w ciągu 3 dni nie będzie przyjęty przez Starostę, do wniesienia wprost na moje ręce zażalenia, czy to w drodze listownej, czy telegraficznej.

Minister

Sławoja Składkowski.

Drukarnia Państwowa. Nr. 33362, 18.X-26. 80.000.

Fot. 2. Okólnik ministra spraw wewnętrznych Sławoja Składkowskiego nr 119 z dn. 18 X 1926 r. dotyczący przyjmowania ludności w urzędach.

Nr. porz.	Data przyjęcia	Imię i nazwisko, adres adresata	Stosunek sprawy	Decyzja starosty	Liczba aktów	Referent	Wykonalność sprawy z dnia
1	2	3	4	5	6	7	8
1	7. 7. 14	Prok. Stanisław Paweł	prośb. o datę przydziału pracy	do Kom. L. m. p. m. p.		tracalant	
2	-	Reclinski Karol Paweł	o opr. kopania kopalni	był p. m. p. m. p.		Rydzicki	
3	-	Belarski Paweł Paweł	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
4	-	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
5	-	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
6	-	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
7	7. 7. 14	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
8	-	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
9	-	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
10	7. 7. 14	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
11	-	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
12	-	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
13	7. 7. 14	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
14	-	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
15	-	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
16	7. 7. 14	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
17	-	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
18	-	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
19	7. 7. 14	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
20	-	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
21	-	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
22	7. 7. 14	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
23	-	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
24	7. 7. 14	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
25	-	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
26	7. 7. 14	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
27	-	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
28	-	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
29	7. 7. 14	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	
30	-	Palma Józef Karp	o opr. wyjazdu do T. k. k. k.	był p. m. p. m. p.		-	

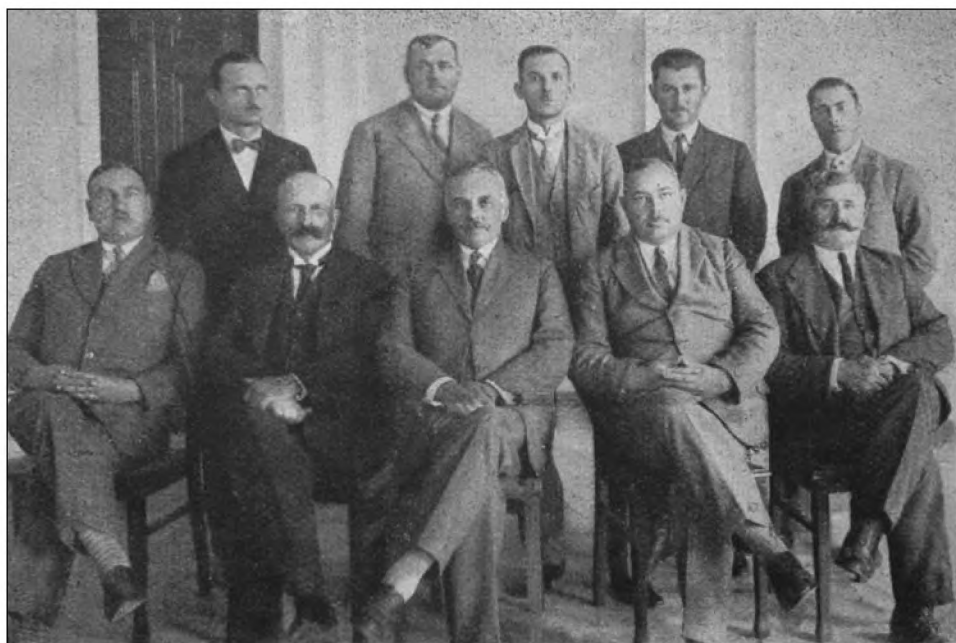
Fot. 3. Karta z księgi przyjęć starosty powiatowego tucholskiego (1937).



Fot. 4. Zjazd starostów województwa warszawskiego (1930).



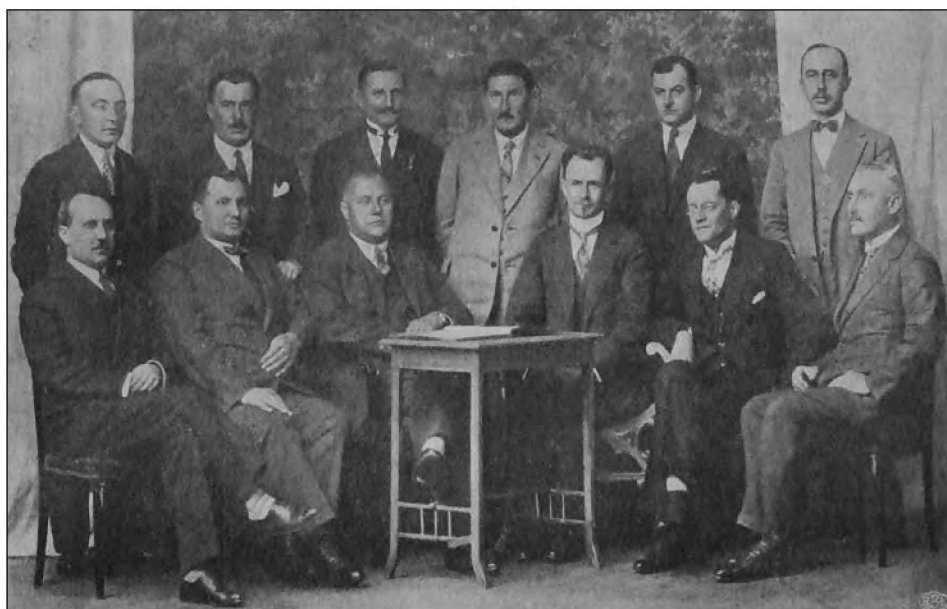
Fot. 5. Wizyta dowódcy Okręgu Korpusu nr VII w Poznaniu, gen. Kazimierza Sosnkowskiego (w środku), w starostwie w Międzychodzie. Obok stoi kierownik starostwa dr Stanisław Put (ok. 1927).



Fot. 6. Wydział Powiatowy w Lipnie. W środku siedzi jego przewodniczący starosta Wacław Krzyżanowski (1930).



Fot. 7. Personel urzędniczy starostwa powiatu łódzkiego (1930).



Fot. 8. Komitet Organizacyjny Związku Międzykomunalnego dla Elektryfikacji Okręgu Łódzkiego. Siedzą od lewej: trzeci — starosta powiatowy łódzki Aleksy Rzewski, czwarty — starosta piotrkowski Stanisław Kaczyński, piąty — starosta łęczycki Henryk Ostaszewski (1928).

5. Tryb i warunki urzędowania

Z punktu widzenia ludności zagadnieniem fundamentalnym była kwestia trybu urzędowania starostwa. To od niego zależało m.in. kiedy interesant będzie przyjęty, jak szybko zostanie obsłużony etc. Problematyka ta przewijała się w korespondencji i lustracjach starostw od samego początku istnienia II Rzeczypospolitej, jednak nie była uregulowana w sposób jednolity, a i istniejące wytyczne nie zawsze były przestrzegane. Skargi ludności, zarówno te podpisane, jak i anonimowe, pełne są doniesień, że co prawda urząd czynny jest w godzinach od 8 do 15, niemniej starosta faktycznie przychodzi do biura o godz. 10 lub później, a i to nie codziennie⁹⁴. Zmiany nastąpiły wkrótce po przewrocie majowym, co można tłumaczyć osobistym zaangażowaniem w sprawę ministra Składkowskiego, który przeprowadzając inspekcje zorientował się, w jaki sposób obywatele faktycznie są obsługiwani w urzędach państwowych pierwszego kontaktu, jakimi były starostwa.

Zagadnienie trybu przyjmowania ludności w urzędach regulował okólnik MSW nr 119 z 18 X 1926 r.⁹⁵ Jego autor stwierdzał, że *ludność włościańska niejednokrotnie po kilka dni oczekuje, ażeby uzyskać możliwość załatwienia sprawy w urzędzie Starostwa*. Wymieniony okólnik wprowadzał zatem obowiązek osobistego przyjmowania obywateli przez starostę, którego w sytuacjach nadzwyczajnych mógł zastąpić jego zastępca. Przyjęcia obywateli miały się odbywać regularnie, w specjalnie do tego celu przygotowanej sali, w której przebywali wszyscy oczekujący na posłuchanie, co w jakiejś mierze miało zapobiegać działaniom korupcyjnym. Ze spotkań tych sporządzano notatki w postaci wpisów do księgi przyjęć. Zawierały one informacje o nazwisku interesanta, przedmiocie sprawy, decyzji starosty, ewentualnie referencie, który był za jego realizację odpowiedzialny⁹⁶. Okólnik ów miał zostać rozwieszony w urzędach, w miejscach dostępnych dla ludności. Oczywiście zalecenia ministra nie zostały zrealizowane natychmiast. Dotyczy to zarówno wystroju sal przyjęć, jak i postępowania starostów, aczkolwiek ci ostatni z powodu swoistego

⁹⁴ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 663, k. 13–14, Pismo wojewody lwowskiego do Komisji Dyscyplinarnej przy Urzędzie Wojewódzkim we Lwowie w sprawie Starosta Stanisław Towarnicki — sprawa dyscyplinarna, Lwów 1 III 1923 r.; ibidem, sygn. 631, k. 9–10, Wniosek w sprawie dyscyplinarnej urzędnika VI st. sł. Kazimierza Golińskiego z urzędu wojewódzkiego w Stanisławowie, Warszawa 6 V 1925 r.

⁹⁵ „Dz. U. MSW” 1926, nr 4, poz. 237. Należy podkreślić, iż jego wielokrotne przypomnienie przez ministerstwo czy też poszczególnych wojewodów (niezależnie od regionu) wskazuje na niedostateczną (aż do 1939 r.) aplikację zawartych w nim wytycznych.

⁹⁶ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Tucholskie, sygn. 79; Okólnik wojewody wołyńskiego nr 8 z dn. 7 VII 1939 r. w sprawie przyjmowania interesantów, („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1939, nr 17, poz. 145).

terroru stosowanego przez Składkowskiego podczas inspekcji w końcu zaczęli stosować się do wytycznych z MSW⁹⁷.

Jak wspomniano, wprowadzone przez Składkowskiego przepisy regulowały również kwestie tego, jak mają wyglądać sala przyjęć starostwa oraz pomieszczenia dostępne dla ludności. W każdym starostwie należało urządzić tzw. pokój przyjęć, wyposażony w ławy do siedzenia. Był on otwierany o godz. 9.00, a *woźny, któryby się ośmielił nie wpuścić kogokolwiek lub nie wskazać drogi do pokoju przyjęć, ma być natychmiast wydalony ze służby*. Od godz. 9.30 trwały zapisy petentów u naczelnika kancelarii, po czym od 10 do 12 starosta przyjmował strony.

Pomieszczenia w starostwie miały być wyposażone w zdjęcia, tablice orientacyjne i wykresy z różnych dziedzin gospodarki, działalności państwa i samorządu; wskazane było również umieszczenie mapy Polski i powiatu. W przekonaniu Składkowskiego miało to przyczynić się do zaznajomienia oczekujących na przyjęcie przez starostę z aktualnym stanem państwa i jego zadaniami. Również sień starostwa powinna być zaopatrzona w odpowiednie tablice, ogłoszenia i afisze zawierające informacje ważne z punktu widzenia ludności⁹⁸. Nie od rzeczy będzie dodać, że w pewnych przypadkach inspektorzy musieli zwracać uwagę na kwestie kłócące się z elementarnym poczuciem estetyki⁹⁹.

Oczywiście przedstawione oczekiwania zazwyczaj odbiegały od rzeczywistości, a stan docelowy w większości przypadków osiągnano głównie w końcowym okresie istnienia II Rzeczypospolitej. Podstawowym ograniczeniem w realizacji tych skądinąd słusznych postulatów były przede wszystkim warunki

⁹⁷ S. Składkowski, *Kwiatuszki administracyjne i inne*, Warszawa 2005, s. 40 (dalej: S. Składkowski, *Kwiatuszki...*).

⁹⁸ Okólnik MSW nr 143 z dn. 25 VII 1927 r. w przedmiocie: wywieszanie w starościńskich pokojach przyjęć ilustracji przedstawiających działalność państwa i samorządu, („Dz. U. MSW” 1927, nr 3–4, poz. 23); AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 1191, Charakterystyka i stan organizacyjny starostwa pow. dąbrowskiego, oparte na wynikach lustracji org., przeprowadzonej w dniach 12 i 13 października 1934 przez wojewódzkiego inspektora starostw (oświetlenie zakresu od 24 IV do 13 X 1934 r.); ibidem, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 8, s. 205, Pismo okólne wojewody krakowskiego z dn. 13 V 1927 r. w przedmiocie: podróże inspekcyjne Pana Ministra Spraw Wewnętrznych.

⁹⁹ Wojewódzki inspektor w Krakowie stwierdzał: *Miasto Bochnia jest znacznie zaniedbane pod względem sanitarno-policyjnym, na co podczas lustracji zwróciłem uwagę Starosty i lekarza powiatowego, a to tym więcej, że nawet w samym Starostwie nie ma dołu ani paki na popiół, który wysypuje się na podwórze, co fatalne robi wrażenie na przychodzącą do Starostwa publiczność*. Dodajmy, że za takie wykroczenia starosta karał obywateli grzywną. AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 255–257, Sprawozdanie z lustracji starostwa w Bochni [27 XI–7 XII 1926 r.].

lokalowe, w których przyszło działać administracji¹⁰⁰, co wiązało się z całym kompleksem zagadnień nierozwiązanych do wybuchu II wojny światowej¹⁰¹. Mimo wszystko powstające w okresie międzywojennym budynki przeznaczone na siedziby miejscowych starostw były zazwyczaj obszerne, wygodne, wybudowane z myślą o umieszczeniu w nich także innych urzędów i zlokalizowane w centralnych częściach miast¹⁰².

Istotnym czynnikiem wpływającym na warunki urzędowania była możliwość umieszczenia we wspólnym budynku wszystkich działów oraz referentów fachowych i urzędników wydziału powiatowego. Jednym bowiem z celów procesu zespalandia administracji miało być ułatwienie obywatelowi dostępu do właściwych funkcjonariuszy publicznych. Należy jednak dodać, że niekiedy władze i urzędy niezespalone z administracją ogólną miały swoje siedziby gdzie indziej niż powiatowe władze administracji wewnętrznej¹⁰³. W praktyce, podobnie jak i współcześnie, skupienie urzędów w jednej siedzibie z różnych względów nie zawsze była możliwa. W przypadku jednych przeciwko przemawiała ich specyfika (Straż Graniczna), w odniesieniu do innych — niemożność porozumienia się z administracją ogólną, zazwyczaj przyczyny były jednak bardziej przyziemne — brak właściwych pomieszczeń. Podstawowym zmartwieniem władz było bowiem przyznanie odpowiedniej liczby pokoi urzędnikom starostwa. Jeżeli dla nich brakowało miejsc, to trudno by znalazły się one dla funkcjonariuszy administracji niezespalonej.

Poważnym problemem było to, że część urzędów starościńskich znajdowała się w budynkach prywatnych. Wynikało z tego wiele negatywnych konsekwencji, począwszy od braku możliwości ich przebudowy i dostosowania do potrzeb urzędu przez niską reprezentacyjność (bezpośrednie sąsiedztwo ze sklepikami i mieszkaniami prywatnymi), aż po koszty wynajmu ponoszone przez skarb państwa¹⁰⁴. Rozkład pomieszczeń był niekiedy niefunkcjonalny.

¹⁰⁰ *Zažalenia. Pod adresem Dyrekcji Policji w Krakowie*, „Przegląd Kupiecki” 1927, nr 25, s. 10.

¹⁰¹ Starostwa powiatowe były zlokalizowane w najróżniejszych miejscach np. w budynku poklasztornym. Siłą rzeczy nie odpowiadały one potrzebom urzędu.

¹⁰² A. Jakubik, J. Masłowski, *Antoni Kępiński — człowiek i dzieło*, Warszawa 1981, s. 23–25; K. Eichler, *op. cit.*, s. 56; Cz. Wycech, *Powiat chojnicki. Ziemia — ludzie — przeszłość. Życie gospodarcze i społeczne*, Chojnice 1936, s. 179.

¹⁰³ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 481, Pismo okólne wojewody pomorskiego z dn. 28 V 1929 r. w przedmiocie: skupienie urzędów i władz administracji państwowej w jednej siedzibie.

¹⁰⁴ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 1185, Charakterystyka i stan organizacyjny starostwa pow. dąbrowskiego, oparte na wynikach lustracji org., przeprowadzonej w dniach 12 i 13 października 1934 przez wojewódzkiego inspektora starostw (oświetlenie zakresu od 24 IV do 13 X 1934 r.; AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 2135, s. 67–69, Pismo wojewody kieleckiego do MSW, Kielce 4 II 1933 r.; ibidem, sygn. 253,

Biuro informacyjno-podawcze znajdowało się np. z dala od wejścia do starostwa, a pomieszczenia referatu wojskowego i mobilizacyjnego w miejscu do tego niedostosowanym. Nie wszystkie starostwa miały, zwłaszcza w pierwszych latach niepodległości, dostęp do energii elektrycznej, a jeszcze w 1939 r. użytkowano budynki, w których pomieszczenia były za małe i zagrzybione¹⁰⁵.

Na wiele z wymienionych elementów starostowie nie mieli wpływu, a wykonanie zaleceń inspektorów zależało od przyznania przez wojewodę środków. Za kompromitujące można natomiast uznać zalecenia typu *biura winne być staranniej sprzątane*¹⁰⁶.

Ze względu na częste inspekcje i wizyty urzędowych osób z zewnątrz starostwo powinno dysponować pokojami gościnnymi, generalnie jednak ich tam nie było. Czasami udostępniano przybyłym pomieszczenia w budynkach wydziału powiatowego lub komendy powiatowej PP, a często proponowano gościom noclegi w mieszkaniu służbowym starosty, *na otomanie*¹⁰⁷.

Bardzo ważny dla funkcjonowania urzędu był dostęp do telefonu, jako najszybszej formy komunikacji¹⁰⁸. Zasadność instalowania tego urządzenia w gabinecie starosty generalnie nie była kwestionowana, jednak już sprawa drugiego aparatu była dyskusyjna. Niewątpliwie bezpośrednio udostępnienie go referentowi odpowiedzialnemu za sprawy poufne przyczyniało się do przyspieszenia urzędowania¹⁰⁹, z drugiej jednak strony rodziło poważne kosz-

s. 267, Lustracja Kozienickiego Urzędu Starościńskiego przeprowadzona przez inspektora starostw w dniach 23, 24, 25, 26 i 27 IV 1922 r. Nawet jednak własność państwowa nie chroniła przed rozgrywkami i sporami między poszczególnymi działami administracji, por. AAN, Urząd Wojewódzki Stanisławowski, sygn. 20, npag., Pismo podsekretarza stanu Min. Skarbu do MSW w przedmiocie: wydzierżawienie budynków salinarnych w Kosowie Starostwu Powiatowemu w Kosowie, Warszawa 30 IV 1935 r.

¹⁰⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 884, k. 2, Sprawozdanie wojewódzkiego inspektora starostw, dotyczące stanu organizacyjnego oraz oceny pracy starostw w: 1) Wierzbniku, 2) Opatowie, 3) Jędrzejowie i 4) Miechowie na podstawie inspekcji, przeprowadzonych w tych starostwach w IV kwartale 1938/39 r.

¹⁰⁶ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 243, Sprawozdanie z lustracji starostwa w Bochni [27 XI–7 XII 1926 r.].

¹⁰⁷ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 888.

¹⁰⁸ Najszybszy, co nie znaczy niezawodny. Znany jest przypadek odcięcia telefonu staroście, który na czas nie uregulował rachunku; Ibidem, sygn. 25, s. 40, Pismo ministra spraw wewnętrznych do ministra poczt i telegrafów w sprawie wyłączania telefonów starostw przez urzędy pocztowe, Warszawa 31 I 1922 r.

¹⁰⁹ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 421, Pismo inspektora starostw do naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego w sprawie: lustracja doraźna starostwa pow. chrzanowskiego — spostrzeżenia, Kraków 15 listopada 1934 r.; ibidem, Starostwo Grodzkie Krakowskie, StGKr 105, npag., Pismo starosty grodzkiego krakowskiego do wojewody krakowskiego w sprawie instalacji aparatu telefonicznego w pokoju referenta prasowe, Kraków 29 VII 1931 r.

ty, nie zawsze możliwe do kontrolowania. W warunkach oszczędności doby wielkiego kryzysu władze zabraniały wykorzystywania telefonu do celów prywatnych (nieprzestrzeganie tego zakazu w przypadku co najmniej jednego starosty skończyło się sprawą karną) i domagały się ograniczenia rozmów do absolutnego minimum, a nawet w miarę możliwości zastępowania telefonu pocztą¹¹⁰. Równocześnie należy dodać, że starostowie powinni byli mieć dostęp do aparatu telefonicznego również w mieszkaniu służbowym.

Starosta nie był w stanie sprawować urzędu zza biurka. Aby być autentycznym gospodarzem powiatu, nieodzowne były podróże w teren i inspekcje pozwalające zorientować się w nastrojach społecznych oraz poznać stan samorządu gminnego. Częstotliwość i skala takich wyjazdów (niekiedy połączonych z rokami administracyjnymi, o których będzie jeszcze mowa) uzależniona była od przyznanych na ten cel środków¹¹¹.

W sprawie godzin przyjmowania stron tryb działania starostw pozostawiał wiele do życzenia. Późne przychodzenie urzędników, a zwłaszcza starostów, do pracy było przedmiotem skarg obywateli i oficjalnych wytknięć ze strony władz wyższych, a nieprawidłowości tej nie rekompensowała praca do późnych godzin nocnych¹¹². Zalecenia władz zwierzchnich chyba jednak nie były przedmiotem specjalnej troski starostów, skoro walkę z późnym przychodzeniem urzędników do pracy musiał podjąć S. Składkowski. Dopiero jego inspekcje i swoisty terror, którym wymusił na urzędnikach zmianę podejścia do obowiązków w sposób skuteczny rozwiązały problem, choć niekiedy powodowały odejścia generalnie wartościowych urzędników. Składkowski zwalczał też zwyczaj przyjmowania stron w godzinach lub dniach niewygodnych dla obywateli, stąd też zalecenia organizowania dyżurów, podejścia elastycznego, uzależnionego od napływu petentów, a także przyjmowania interesantów zamiejscowych poza godzinami urzędowania¹¹³.

¹¹⁰ AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 79, s. 3, Protokół ze zjazdu Starostów Powiatowych Województwa Kieleckiego odbytego w dniu 27 stycznia 1931 w Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach; AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 2, t. I–XIII, s. 489, Pismo wojewody krakowskiego do starostów powiatowych woj. krakowskiego i starosty grodzkiego krakowskiego w sprawie otwarcia kredytów na kwiecień 1931, Kraków 9 IV 1931 r.

¹¹¹ AAN, MSW, sygn. 45, s. 162–165, Pismo wojewody lwowskiego do MSW w sprawie najbliższych zadań administracji ogólnej, Lwów 30 X 1926 r.

¹¹² AP Kraków, Starostwo Grodzkie Krakowskie, StGKr 95, s. 25–26, Pismo okólne wojewody krakowskiego z dn. 21 I 1924 r. w sprawie nieprawidłowości w urzędowaniu władz adm. politycznych. Warto podkreślić, że zarzuty załatwiania spraw prywatnych, a szczególnie udziału w polowaniach w godzinach urzędowych pojawiały się głównie w odniesieniu do starostów urzędujących na terenie Galicji.

¹¹³ J. Trznadel, *op. cit.* s. 24; Okólnik MSW nr 60 z 30 VII 1936 r. o przyjmowaniu interesantów, („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1937, nr 24, poz. 176); AP Kraków, Urząd Woje-

Starostowie byli zobligowani do organizowania stałych dyżurów w godzinach pozaurzędowych. Obciążeni nimi byli głównie urzędnicy referendarscy oraz niżsi, z wyjątkiem referentów fachowych oraz zastępcy starosty, a dyżury te powinny odbywać się w pokoju zaopatrzonym w telefon¹¹⁴. W godzinach pozaurzędowych o kwestie bezpieczeństwa starostwa mieli dbać woźni, którzy mieszkali w jego budynku oraz funkcjonariusze policji zobowiązani do nadzoru w godzinach nocnych.

Językiem urzędowym w starostwach był polski, a od interesantów wymagano posługiwania się nim. Wyjątkowa sytuacja panowała na ziemiach poniemieckich, gdzie brak polskich urzędników w pierwszych miesiącach po zajęciu tych terenów przez Polaków zmuszał do używania języka niemieckiego. Później urzędnicy (w tym i starostowie) za posługiwanie się językiem niemieckim byli ścigani. Podobnie zresztą rzecz się miała ze stosowaniem na Kresach Wschodnich języka rosyjskiego¹¹⁵. Inną kwestią jest natomiast znajomość przez starostę języka, którym posługiwała się większość mieszkańców podległego mu powiatu.

Trzeba zauważyć, że wielu zaleceniom władz wyższych brakowało konsekwencji i logiki. W tych kategoriach należy oceniać krytykowanie nieterminowości i przewlekłości postępowania administracyjnego w starostwach (szczególnie w niektórych referatach)¹¹⁶. Domaganie się sprawności postępowania nie wytrzymuje konfrontacji z polityką personalną MSW, uniemożliwiającą niekiedy, szczególnie w okresie wielkiego kryzysu, skutecznie i efektywnie urzędowanie. Podobnie jest z pojawiającym ze strony ministerstwa i wojewodów, szczególnie w drugiej połowie lat 30., wzywaniem do zerwania z *bezduszną, formalistyczną pisaniną* i procedowaniem w oderwaniu od w istocie niezyciowych przepisów¹¹⁷. Nikt w ministerstwie nie zadał sobie pytania o źródło tychże, będących efektem „biegunki legislacyjnej”, a urzędnicy nie mogli podejmować decyzji w oderwaniu od obowiązującego prawa.

wódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 233–235, Sprawozdanie z lustracji starostwa w Bochni [27 XI–7 XII 1926 r.].

¹¹⁴ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 9, s. 13–16, Okólnik wojewody krakowskiego nr 21 z dn. 14 VIII 1931 r. w przedmiocie: urzędowanie — dyżury i zabezpieczenie biur starościńskich.

¹¹⁵ Pismo okólne MSW z dn. 31 I 1927 w przedmiocie: używanie przez urzędników na terenach województw wschodnich języka rosyjskiego w czasie urzędowania, („Dz. U. MSW” 1927, nr 1–2, poz. 147).

¹¹⁶ AP Kraków, Starostwo Grodzkie Krakowskie, StGKr 95, s. 25–26, Pismo okólne wojewody krakowskiego z dn. 21 I 1924 r. w sprawie nieprawidłowości w urzędowaniu władz adm. politycznych.

¹¹⁷ Pismo okólne MSW z dn. 8 VII 1936 r., („Dz. U. MSW” 1936, nr 20, poz. 142); Okólnik wojewody wileńskiego z dn. 9 II 1937 r. o usprawnieniu administracji, („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1937, nr 3, poz. 21).

Na przełomie lat 20. i 30. potęgowała się presja wywierana na podległy aparat w kwestii poprawy organizacji pracy, eliminacji zbędnej korespondencji, zwiększenie bezpośredniego kontaktu z ludnością etc. Zalecano usprawnienie czynności poprzez wykorzystywanie ujednoliconych druków oraz faksymile starosty. W ocenie niektórych urzędników ZC MSW winno to wyzwolić drżące w aparacie niewykorzystywane dotychczas rezerwy, co miało z kolei łagodzić skutki cięć dokonywanych w etatach¹¹⁸. Wydaje się, że dużą rolę w nadawaniu generalnych kierunków takim koncepcjom odgrywał zwłaszcza wieloletni minister spraw wewnętrznych Sławoj Składkowski. Przejawów niekonsekwencji w wytycznych idących z góry do starostw było zdecydowanie więcej. Z jednej np. strony zakazywano prowadzenia w urzędach jakichkolwiek zbiorów, z drugiej natomiast polecano urzędnikom agitować podczas czynności urzędowych za dobrowolnymi datkami petentów na wskazane przez rząd cele¹¹⁹.

Mimo powyższych wątpliwości należy podkreślić pozytywne aspekty zmian, które nastąpiły w administracji ogólnej, zwłaszcza szczebla powiatowego. Administracja ta faktycznie stała się w większym stopniu otwarta na obywatela. Należy jednak z całą mocą podkreślić, że tych zmian nie można traktować jako procesu tożsamego ze współczesnymi nam zjawiskami przekształcenia korpusu urzędniczego w swoistą służbę obywatelom. Na brak związku między płaconymi przez obywateli podatkami a świadczeniami należnymi im ze strony urzędników zwracali uwagę wyżsi rangą pracownicy resortu. Obywatele powinni być przekonani, że państwo zapewnia im bezpieczeństwo życia i mienia oraz opiekę (zgodnie z zasadą subsydiaryzmu), a *urzędnik może być w stosunku do obywatela tylko życzliwym doradcą i opiekunem, nigdy zaś nie powinien być uważany za tego, który mu powinien służyć*¹²⁰. Powyższe poglądy wpisywały się zatem w piłsudczykowską koncepcję państwa jako podmiotu pierwotnego i dominującego (w pozytywnym tego słowa znaczeniu) nad innymi formami życia społecznego (np. samorząd terytorialny, zawodowy).

¹¹⁸ Okólnik wojewody wileńskiego nr 26/258 z dn. 29 X 1926 r. w sprawie najbliższych zadań administracji ogólnej, („Dz. U. Województwa Wileńskiego” 1926, nr 11a, poz. 2004); Okólnik wojewody łódzkiego nr 18 z dn. 22 III 1935 r. o stosunku administracji do obywateli, („Łódzki Dziennik Wojewódzki” 1935, nr 7, poz. 103).

¹¹⁹ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 2, t. I–XIII, s. 1007, Okólnik wojewody krakowskiego nr 10 z dn. 19 X 1934 w sprawie zakazu urządzania zbiorów w urzędach — przypomnienie; Okólnik MSW nr 40 z dn. 10 VII 1937 o zbiorach i dodatkowych opłatach od stron w urzędach administracji ogólnej, („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1937, nr 10, poz. 101).

¹²⁰ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 152, k. 3–5, Pismo dyrektora gabinetu MSW do dyrektora Departamentu II MSW, Warszawa 31 III 1936 r.

Trudno uznać, by proces przekształcania starostw w urzędy bardziej przyjazne obywatelom został zamknięty — pod koniec dwudziestolecia nadal na niektórych stanowiskach starościńskich znajdowali się ludzie butni, reprezentujący władzę z jej nie tylko pozytywnymi, ale i negatywnymi cechami.

Istotnym aspektem funkcjonowania starostw były kwestie oszczędności. Miały one dwa wymiary — z jednej strony dotyczyły wydatków rzeczowych, a z drugiej — osobowych. Podejście do obu było nieco odmienne, a zatem zostaną one potraktowane rozdzielnie¹²¹.

Wydatki rzeczowe

Brak środków i konieczność zmniejszania wydatków MSW były tematami, które pojawiły się zanim jeszcze możemy mówić o ukształtowaniu granic Rzeczypospolitej. W pierwszej kolejności oszczędności dotyczyły materiałów biurowych. Rzadko zalecano oszczędzanie konkretnego artykułu, a częściej prostotę w urzędowaniu, działanie bez zbędnej pisaniny, co w efekcie miało prowadzić do uzyskania realnych efektów¹²². W tych kategoriach należy rozpatrywać także sprawę przedstawionych powyżej zabiegów w dziedzinie usprawnienia administracji.

Dramatyczne zmiany wydatków przyniósł wielki kryzys. Wywołane depresją gospodarczą załamanie struktury przychodów budżetowych i przyjęta przez ekipę sanacyjną koncepcja walki z kryzysem metodą deflacyjną, „równania w dół”, czyli kompresji budżetu, wymusiły także na MSW przeprowadzenie radykalnych cięć. Dotknęły one nie tylko pożytecznych form doszkalania urzędników, ale także wydatków rzeczowych. W konsekwencji w zasadzie od drugiego kwartału 1930 r. (będącego faktycznie pierwszym kwartałem roku budżetowego 1930/1931) nasilały się kierowane do starostów komunikaty, wezwania i nakazy dotyczące oszczędności.

W dziale rzeczowym znajdziemy zatem redukcje podróży służbowych czy sugestie rewizji kosztów komornego. Zalecano ograniczenie do absolutnego minimum rozmów telefonicznych, ściśle zresztą wówczas już ewidencjonowanych, i używania przesyłek listowych dla celów prywatnych. Oszczędności miały dotyczyć także opału oraz energii elektrycznej, co można było osiągnąć jedynie poprzez skupienie urzędników w mniejszej liczbie pomieszczeń,

¹²¹ Organizacyjne ujęcie problemu oszczędności w administracji por. R. Hausner, *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918–1934*, Warszawa 1935.

¹²² AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 1, Okólnik MSW nr 162 z dn. 18 V 1920 r. w przedmiocie: oszczędne używanie papieru i kopert; AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 58, s. 22–24, Pismo wojewody kieleckiego do starostów i kierownika PUPP oraz Biura Inżyniera Przemysłowego w Częstochowie, Kielce 9 I 1928 r.; „Dz. U. MSW” 1928 nr 3, poz. 68; AAN, MSW, sygn. 45, s. 157–161, Okólnik wojewody poleskiego nr 88 z dn. 25 XI 1926 r. w sprawie najbliższych zadań administracji ogólnej.

wymianę żarówek na mające mniejszą moc i nieużywania światła górnego jako mniej efektywnego. Ograniczono wydawanie materiałów pisarskich i wprowadzono centralne (w skali województwa) zakupy artykułów biurowych (z wyjątkiem atramentu). Całkowicie wstrzymano zakup książek do bibliotek (w urzędach wojewódzkich i starostwach), prenumeratę prasy oraz zaprzestano przysyłania „Monitora Polskiego”. Wszelkie remonty miały być przeprowadzane metodą gospodarczą, przez urzędników zatrudnionych w starostwie (podobnie jak sprzątanie biur). Z powodu braku środków na utrzymanie odbywających kary zasądzone w trybie administracyjnym zezwolono na ich odraczanie. Dramatyczną sytuację, w jakiej znalazła się administracja, dobrze odzwierciedla zalecenie wojewody krakowskiego, który nakazał podwładnym starostom przeprowadzenie rewizji akt złożonych do składnicy celem wydzielenia i odzyskania połówek lub ćwiartek czystego papieru do ponownego wykorzystania¹²³.

Wydatki osobowe

Problem cięcia wydatków osobowych w dziale MSW pojawił się nieco później niż wydatków rzeczowych. Tam, gdzie występowało ono już na przełomie 1918 i 1919 r., wynikało to ze specyfiki lokalnej, będącej efektem faktycznego połączenia struktur rządowych i samorządowych¹²⁴. Na terenie Galicji aparat został generalnie odziedziczony po monarchii habsburskiej, ale w pozostałych zaborach trzeba było go w bardzo krótkim czasie stworzyć, co spowodowało nabór na masową skalę. Zjawisko to, którego apogeum przypadło na przełom 1918 i 1919 r., występowało także, choć na mniejszą skalę, w następnych latach. W warunkach toczonej wojny i zwiększonych obowiązków spoczywających na administracji I instancji nikt specjalnie nie oglądał się na to, czy składane przez poszczególne starostwa wnioski o „tymczasowe” przyjęcie sił pomocniczych są zasadne.

Jednakże po zakończeniu procesu walki o granice nadszedł czas na weryfikację. Pierwszą tego typu operację zainicjowano pod koniec 1921 r., choć sondażowe pisma w tej sprawie datowane są na koniec 1920 r.¹²⁵ Dotyczyła ona

¹²³ Okólnik wojewody wileńskiego nr 12 z dn. 17 IV 1930 r. w sprawie oszczędności w wydatkach budżetowych, („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1930, nr 75, poz. 75); AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 732, t. I, s. 429–432, Pismo prezesa RM do ministrów — okólnik nr 78 w sprawie oszczędności budżetowych, Warszawa 14 XI 1931 r.; AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 2, t. I–XIII.

¹²⁴ M. Przeniosło, *Struktura wewnętrzna, skład członkowski i aparat urzędniczy galicyjskich ośrodków władzy polskiej w początkach niepodległości (1918–1919)*, [w:] *Urzędy, urzędnicy, instytucje. Studia z dziejów Lwowa*, pod red. K. Karolczaka i Ł. T. Sroki, Lwów. Miasto — społeczeństwo — kultura, t. VIII, Kraków 2010, s. 140.

¹²⁵ AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 62, s. 4, Pismo wojewody kieleckiego do starostów województwa kieleckiego w przedmiocie: powiększenie etatów osobowych uregulowanie, Kielce 3 IX 1920 r.

najbardziej rozbudowanych z personalnego punktu widzenia działów kancelaryjnych¹²⁶. Także kolejne redukcje przeprowadzone w latach 1924–1925, wywołane działaniami sanacyjnymi rządu Władysława Grabskiego, obejmowały przede wszystkim niższych funkcjonariuszy i sił pomocniczych zatrudnionych w urzędach. W tej sytuacji wszelkie monity starostów o przydzielenie dodatkowych sił urzędniczych nie dawały efektów¹²⁷. Ze względów ilościowych redukcje przez cały okres międzywojenny dotyczyły w pierwszej kolejności funkcjonariuszy niższych, co nie znaczy oczywiście, że urzędnicy referendarscy byli bezpieczni, ale nacisk na zwalnianie właśnie niższego personelu powodował w niektórych województwach pozostawienie w służbie urzędników I i II kategorii, którzy na to z różnych względów nie zasługiwali¹²⁸. Jak to już wykazano, przy likwidacji powiatów w 1932 r. oszczędności na zwalnianiu urzędników I kategorii wielkie nie były, bo być nie mogły, natomiast redukcje znowu objęły w większym stopniu (wymiarze ilościowym) personel niższy.

Sposobem na utrzymanie dotychczasowej sprawności urzędowania przy mniejszej liczbie pracowników było podnoszenie wydajności tych, którzy zachowali stanowiska. Po 1921 r. niezależnie od tego, jaka ekipa znajdowała się u władzy, trwały zwolnienia personelu oraz ciągle zalecano podniesienie sprawności urzędowania. Proces ten pogłębił się w okresie wielkiego kryzysu¹²⁹. Ministerstwo oceniało wówczas, że przeprowadzane cięcia zaczynają zagrażać realizacji zadań stojących przed aparatem będącym swoistym kościem państwa. Minister Pieracki w sierpniu 1933 r. tak plastycznie charakteryzował sytuację w podległym mu resorcie: *są starostwa, w których nie ma kto pisać na maszynie, doręczać pism i wezwań, utrzymywać porządku w biurze. Wstrzymuje się urlopy wypoczynkowe, a nawet funkcjonariusze chorzy, legitymujący się świadectwami lekarskimi, nie mogą uzyskać urlopów. Objawy te są dowodem, że na tym odcinku struna oszczędności została przeciągnięta i że metody dydaktyczne Prezydium Rady Ministrów mające unaocznić eksperymentalnie, że pomimo nieobsadzenia opróżnionych posad nie się w Państwie nie zawaliło i nie uszkodziło, trzeba*

¹²⁶ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Chrzanowskie, StCh II 3, s. 297–299, Okólnik wojewody krakowskiego z dn. 16 XI 1921 r. w przedmiocie: redukcja sił kancelaryjnych w starostwach krakowskiego województwa; Okólnik wojewody łódzkiego nr 192 z dn. 7 XII 1920 r. w sprawie redukcji personelu urzędników Starostwa, („Dz. U. Województwa Łódzkiego” 1921, nr 6, poz. 42); D. Nałęcz, *Sen o władzy. Inteligencja wobec niepodległości*, Warszawa 1994, s. 142.

¹²⁷ Np. AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1094.

¹²⁸ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 884, k. 11–22, Sprawozdanie radcy Skibickiego z delegacji do województwa krakowskiego w sprawie organizacji personalnej w Urzędzie Wojewódzkim i starostwach [1939].

¹²⁹ W tych kategoriach należy oceniać także przenoszenie oficerów do administracji, albowiem i to *per saldo* przynosiło oszczędności budżetowi państwa.

w odniesieniu do administracji spraw wewnętrznych uznać za chybione¹³⁰. Miesiąc później Pieracki przedstawiał już konkretne liczby: *W dziale województw i starostw Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zredukowało w ciągu 11-tu lat 53% urzędników i 65% funkcjonariuszów niższych, doszedłszy w ten sposób do kresu możliwej w tym dziale redukcji [...] Na urząd wojewódzki przypada przy pełnym dotychczasowym etacie średnio zaledwie 81 urzędników (8 kierowniczych i 73 wykonawczych), na jedno starostwo zaś — średnio 12 ½ urzędników, z których 10 ½ wykonawczych [...] Niepodobna byłoby przeprowadzić dalszej redukcji bez zdezorganizowania tych agend zwłaszcza, że redukcja personelu województw i starostw, o ile by była przeprowadzona w zakresie, o jakim w okólniku Prezydium Rady Ministrów nr 34, dotknęłaby z górą 900 osób, co wynosi przeszło 16% całego przewidzianego obecnie etatem personelu, a po wylączeniu od redukcji 657 stanowisk kierowniczych — przeszło 18,5% liczby sił wykonawczych. Agendy administracji wojewódzkiej stale wzrastają bądź wskutek konieczności ingerencji Państwa w nowe sfery stosunków społecznych, bądź wskutek przekazywania tej administracji agend z innych działów zarządu państwowego, ograniczających na pewnych odcinkach życia państwowego swą działalność, bądź wskutek kasowania specjalnych urzędów¹³¹. Dodajmy, że przy postępujących redukcjach zwiększała się liczba agend MSW¹³².*

Pewna poprawa nastąpiła w 1935 r., gdy polepszyła się sytuacja budżetowa i władze mogły podjąć wysiłek związany z koniecznością uporządkowania aparatu MSW. Było to odbicie od dna, które przypadło na lata 1933–1934. Działalność ta miała charakter bardziej planowy, wiązała się w większym stopniu z realizacją wcześniejszych założeń, bez katerycznego przymusu finansowego.

Wprowadzane od pierwszych lat niepodległości oszczędności były nieodzowne — Polska była państwem zbyt biednym, by móc sobie pozwolić na przerosty aparatu administracyjnego. Działania podejmowane w tej sprawie przed 1929 r. generalnie należy uznać za sensowne i przeprowadzane planowo. Z kolei redukcje personalne i rzeczowe z lat wielkiego kryzysu miały tylko

¹³⁰ Ibidem, sygn. 732, t. I, s. 439–453, Pismo ministra spraw wewnętrznych do prezesa RM w sprawie przeprowadzenia dalszych oszczędności w wydatkach osobowych, Warszawa 7 VIII 1933 r.

¹³¹ Ibidem, s. 389–391, Pismo ministra spraw wewnętrznych do prezesa RM w sprawie preeliminowania wydatków osobowych na okres 1934/35 w dziale II budżetu MSW, Warszawa wrzesień 1933 r.

¹³² Podobnie z perspektywy administracji ogólnej I instancji zagadnienie oceniał starosta pszczyński; AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 485, s. 247, Pismo starosty pszczyńskiego do Biura Personalnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, Pszczyna 16 II 1933 r. Por. też AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 28, k. 52–53v, Protokół zjazdu starostów odbytego w dn. 15 i 16 III 1929 r. w Urzędzie Wojewódzkim.

jeden cel — przetrwanie. Przy tego typu założeniach oraz presji czasu nieuniknione były błędy. Oszczędności te musiały mieć — i miały — wpływ na jakość urzędowania, przede wszystkim na rosnące zaległości w niektórych referatach. Nie były w stanie temu zaradzić ani posiłki z wymiaru sprawiedliwości, ani praktykanci administracyjni I kategorii, którzy powinni się byli przyuczać do urzędniczego fachu, a faktycznie zostali rzućeni na głęboką wodę¹³³. Niektóre redukcje dotyczące właśnie urzędników wyższych, wśród których znajdźmy i starostów, były w pewnym sensie fikcją, gdyż zdarzało się, że zwalniani z działu MSW urzędnicy byli przyjmowani do służby w innych resortach. Inna kwestia to miejsce dokonywanych redukcji. Przy wysokim zaawansowaniu procesu dekoncentracji, przesunięciu kompetencji do starostw, to tam, a nie w urzędach wojewódzkich i ZC MSW winny być skupione największe zasoby ludzkie, by zapewnić obywatelom odpowiednią obsługę i podolać coraz to nowym nakładanym zadaniom¹³⁴. W praktyce jednak łatwiej było dokonywać redukcji etatów w administracji I instancji niż tam, gdzie brak urzędników wpływał bezpośrednio na jakość obsługi ministra.

6. Pozycja starosty jako reprezentanta rządu

Pierwotnie wyjątkowa na tle kierowników innych urzędów I instancji pozycja starostów (komisarzy ludowych) w powiatach wynikała przede wszystkim z istoty tego urzędu — pochodzili oni z nominacji ministra spraw wewnętrznych, spełniali rolę oka, ucha i ręki Rady Ministrów, realizując przede wszystkim polityczne wytyczne. To naturalne przywództwo, które z czasem zyskało odpowiednią legitymację prawną, wzmacniane procesem zespalania administracji, wyrażało się np. apelami do obywateli o sumienne płacenie podatków, mimo tego, że administracja skarbowa znajdowała się do końca II RP w grupie tych urzędów, które jako ostatnie mogły zostać podporządkowane starostom¹³⁵.

Pozycja starosty w systemie politycznym rosła, czego formalnym wyrazem było rozporządzenie RM o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu¹³⁶. Regulowało ono szczegółowo zasady koordynacji działań administracji i sprawowania przywództwa przez wojewodę (starostę).

¹³³ AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 485, s. 293–296, Pismo wojewody śląskiego do MSW w sprawie przyjęcie 5 praktykantów referendarskich do administracji śląskiej, Katowice 31 VII 1933 r.

¹³⁴ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 5, t. I, npag., Pismo wojewódzkiego inspektora starostw województwa krakowskiego do wojewody krakowskiego, Kraków 27 X 1937 r.

¹³⁵ *Odezwa do obywateli powiatu Konińsko-Słupeckiego*, „Tygodnik Urzędowy. Organ Prasowy Starostwa Konińsko-Słupeckiego” 17 XII 1918, nr 10, s. 1.

¹³⁶ „Dz. U. RP” 1931, nr 66, poz. 546.

Zgodnie z tym starostowie powiatowi zostali wyposażeni m.in. w uprawnienie do reprezentowania rządu na oficjalnych obchodach i uroczystościach, pod warunkiem że nie brał w nich udziału wojewoda lub specjalny przedstawiciel rządu. W związku z tym nieco odmiennie kształtowała się sytuacja na terenie tych powiatów grodzkich, które były jednocześnie siedzibami władz wojewódzkich (szczególnym przypadkiem jest tu m. st. Warszawa, gdzie generalnie ta funkcja starostów grodzkich była wyłączona). Tu z zasady w uroczystościach jako reprezentant rządu występował wojewoda lub wicewojewoda (o sytuacji odmiennej od tej normy starosta grodzki miał być indywidualnie informowany). Nie wykluczało to oczywiście możliwości fizycznej obecności starosty podczas uroczystości¹³⁷.

Do wyłącznych kompetencji starosty jako reprezentanta rządu należy generalnie zaliczyć:

1. Sprawy z zakresu reprezentacji i etykiety oraz przygotowanie uroczystości oficjalnych. Starosta był odpowiedzialny za ich organizowanie oraz reprezentowanie rządu w ich trakcie. W związku z tym był bezpośrednim adresatem petycji i rezolucji przyjmowanych na wiecach i manifestacjach — „wykorzystywano go” przede wszystkim jako pośrednika zobowiązanego do doręczenia pisma wyższym instancjom¹³⁸. Na ręce starosty przekazywano także noworoczne życzenia dla prezydenta, Marszałka oraz rządu¹³⁹. Starosta spełniał również rolę gospodarza powiatu w chwili wizyty

¹³⁷ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 4, k. 669–670, Pismo wojewody krakowskiego do starosty grodzkiego krakowskiego w przedmiocie: interwencja w sprawie uregulowania czynności reprezentacyjnych Starosty grodzkiego, L.O. Org. I-1/1/33., Kraków 23 I 1933 r.; ibidem, UWKr 8, k. 765, Przyjazd do Krakowa ministra francuskiego Delbosa; AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 6, s. 21, Pismo starosty powiatowego kieleckiego do wojewody kieleckiego, Kielce 24 X 1935 r.; AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 118, k. 29, Protokół z posiedzenia organizacyjnego Wojewódzkiego Komitetu Obchodu Setnej Roczniccy Powstania Listopadowego odbytego w dniu 12-go czerwca 1930 r. w sali posiedzeń Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku; B. Żongolłowicz, *op. cit.*, s. 75–76.

¹³⁸ AAN, Urząd Wojewódzki Nowogródzki, sygn. 38, k. 8–11, Pismo naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Białostockiego w sprawie akcji protestacyjnej społeczeństwa przeciwko prześladowaniu ludności polskiej w Litwie, Białystok 22 II 1936 r.

¹³⁹ Wojewoda kielecki zalecał, że *życzenia te winni Panowie przyjmować osobiście, przy czym odstępstwa od tej zasady dopuszczalne są jedynie za moją zgodą [...] właściwym [jest] strój frakowy przy orderach w powiatach, gdzie bodaj pewna część składających życzenia w takim stroju według posiadanych informacji przybędzie, w innych wypadkach wystarczy poprawny strój wizytowy. Kwestię tę zresztą pozostawiam wyczuciu i uznaniu Panów Starostów*; AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 6, s. 14–15, Pismo wojewody kieleckiego do starostów powiatowych i grodzkich województwa kieleckiego, Kielce 21 XII 1934 r.

- prezydenta czy członków RM¹⁴⁰.
2. Zebrania periodyczne, stawiające starostę w roli lidera administracji ogólnej i niezespólonej na szczeblu powiatowym, a omówione już przy okazji procesu zespalania administracji.
 3. Sprawy wynikające ze stosunku starosty do władz niezespólnych i społeczeństwa. W konsekwencji starostowie byli odpowiedzialni za szereg akcji i kampanii inicjowanych na szczeblu wojewódzkim lub centralnym. Mieściły się w tym zarówno działania o charakterze propagandowym związane np. z obchodami odzyskania dostępu do morza, jak i przeprowadzanie akcji propagandowych dotyczących rozpisywanych pożyczek państwowych¹⁴¹. Zjawisko to, związane z silną presją urzędu wojewódzkiego, występowało przede wszystkim w okresie wielkiego kryzysu i tuż przed wybuchem wojny. Przejawem reprezentowania rządu w powiecie było np. przerzucenie na starostów odpowiedzialności za organizację wyborów do samorządu rolniczego czy wyszukiwanie dla dyrekcji poczt i telegrafów właściwych osób do prowadzenia agencji pocztowych¹⁴².
 4. Sprawy odznaczeń. Starosta — jako urzędnik najlepiej zorientowany w sprawach powiatu i dysponujący aparatem pozwalającym na weryfikację kwalifikacji kandydata do odznaczenia — był szczególnie predysponowany do wydawania opinii o kandydatach i występowania z odpowiednimi wnioskami do władz wyższych. Znajduje to odzwierciedlenie w aktach poszczególnych starostw, zawierających takie opinie¹⁴³.

Formą aktywności starosty w powiecie, wynikającą z pełnienia przezeń funkcji reprezentanta rządu, było składanie wizyt i rewizyt w momencie objęcia urzędu przez burmistrza czy naczelnika sądu¹⁴⁴. Przestrzegano jednak przed zbyt daleko idącą identyfikacją starosty ze środowiskiem lokalnym — miał on być w pierwszej kolejności reprezentantem rządu wobec społeczności powiatu, a nie reprezentantem środowiska lokalnego wobec rządu¹⁴⁵. Należy

¹⁴⁰ AAN, Urząd Wojewódzki Wileński, sygn. 5, k. 5–5v, Protokół zebrania periodycznego naczelników władz II instancji niezespólnych z władzami administracji ogólnej odbytego w dniu 30 listopada 1929 r.

¹⁴¹ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 4, s. 7–8, Pismo okólne wojewody krakowskiego w sprawie poparcia akcji Ligi Morskiej i Kolonialnej, Kraków 23 I 1935 r.; ibidem, s. 421, Pismo wojewody krakowskiego do starosty żywieckiego, Kraków 15 VII 1936 r.

¹⁴² Zarządzenie wojewody krakowskiego z dn. 10 XII 1933 r. w sprawie wyborów do Krakowskiej Izby Rolniczej, („Krakowski Dziennik Wojewódzki” 1933, nr 24, poz. 159).

¹⁴³ Np. AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sepoleńskie, sygn. 897.

¹⁴⁴ A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej...*, s. 137.

¹⁴⁵ Okólnik wojewody wołyńskiego nr 29 z dn. 5 XI 1928 r. w sprawie udziału członków Rządu w uroczystościach lokalnych, („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1928, nr 13, poz. 199); J. Mierzwa, *Starosta powiatowy...*, s. 87–88.

podkreślić, że powyższy katalog nie wyczerpuje zagadnień mieszczących się w zakresie działania starosty jako reprezentanta rządu, był on bowiem zależny nie tylko od regulacji wynikających z rozporządzenia RM o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu, ale przede wszystkim od szczegółowych podziałów czynności ustalanych na szczeblu wojewódzkim.

Jak wspomniano na wstępie, reprezentacja rządu na terenie powiatu była wpisana w istotę urzędu starosty. W konsekwencji niezależnie od tego, jaka opcja polityczna była u władzy, winien on był zachować się wobec niej w sposób lojalny. Tego typu postawę należałoby interpretować w kategoriach pewnego profesjonalizmu urzędników. W praktyce, zwłaszcza w pierwszych latach niepodległości, bywał z tym pewien problem. Z komisarzami ludowymi, którzy *krytykowali zjadliwie Jego [rządu — przyp. JM] politykę i działalność*, mieliśmy do czynienia w czasie kampanii wyborczej do Sejmu Ustawodawczego. Przy tej okazji MSW słusznie zwracało uwagę, że jeżeli urzędujący komisarz nie zgadza się z linią rządu, może żądać dymisji, tak jak i rząd jest zobowiązany do rozwiązania stosunku służbowego z urzędnikiem krytykującym rząd¹⁴⁶. W tym okresie można odnotować podanie się do dymisji urzędującego komisarza powiatowego Aleksa Rzewskiego, który motywował to brakiem zgody na represje stosowane wobec działaczy ruchu robotniczego¹⁴⁷. Krok taki był jednak raczej wyjątkiem od reguły.

W tym kontekście warto też odnieść się do sytuacji, kiedy podejmowane przez starostów — jako kierowników administracji ogólnej I instancji — czynności urzędowe kolidowały z interesem społeczności lokalnych. Mamy tu na myśli przypadki, gdy musieli podjąć działania logiczne z punktu widzenia racji stanu, natomiast wbrew interesom miejscowej wspólnoty, np. gdy przenoszono siedzibę władz powiatowych z jednego miasta do drugiego. Procesy te wynikały z rozwoju jednych ośrodków miejskich kosztem innych, co zazwyczaj było konsekwencją rozbudowy przemysłu, a czasami także zniszczeń wojennych¹⁴⁸. Przykładem może być sprawa przeniesienia siedziby władz powiatowych z Cieszanowa do Lubaczowa. Decyzja MSW o ostatecznej zmianie siedziby starostwa doprowadziła do ostrych ataków na starostę i ostatecznie odwołania go ze stanowiska¹⁴⁹. Warto pamiętać, że w każdym takim przypadku przeniesie-

¹⁴⁶ AP Kielce, Komisarz Ludowy w Radomiu, sygn. 2, s. 236, Okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Nr 23704 II.-262, Warszawa dn. 14 I 1919 r.

¹⁴⁷ A. Pacholczykowa, *Rzewski Aleksy...*, s. 229.

¹⁴⁸ Przykładem może być przypadek Ropczyc i Dębicy. Co prawda, rozporządzenie RM z dn. 8 III 1937 r. mówiło o likwidacji powiatu ropczyckiego i utworzeniu dębickiego, ale *de facto* cała operacja, także w wymiarze personalnym, oznaczała po prostu zmianę siedziby. („Dz. U. RP” 1937, nr 18, poz. 119).

¹⁴⁹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 663, k. 28–29, Memorial Stanisława Towarnickiego, b. starosty zamieszkałego w Lubaczowie, do PRM w Warszawie, Lubaczów 4 VI 1923 r.;

nie władz powiatowych do innego ośrodka oznaczało dla opuszczanej przez nie miejscowości katastrofę i degradację. Można zatem zrozumieć zapał i zacięcie głównie władz samorządowych starających się za wszelką cenę zatrzymać instytucje państwowe na swoim terenie¹⁵⁰. Niekiedy udawało się skłonić starostów do większej aktywności w tym zakresie, np. Zygmunta Słomińskiego, komisarza ludowego w Radomiu, do starań o pozostawienie w tym mieście siedziby Dyrekcji Kolejowej. Takie przypadki zdarzały się częściej w pierwszym okresie istnienia państwa polskiego, gdy starostowie niejednokrotnie czuli się bardziej przedstawicielami środowisk lokalnych niż reprezentantami rządu w powiecie¹⁵¹.

Poważniejszym problemem były relacje między społeczeństwem państwa polskiego a rządem reprezentowanym przez starostów. Kompleksowa analiza zagadnienia wykracza poza ramy niniejszego opracowania, albowiem obraz ten powinien być zróżnicowany zarówno z narodowościowego, jak i geograficznego, społecznego czy politycznego punktu widzenia. Jednak wiele elementów składających się na postrzeganie władzy przez społeczeństwo wynikało z konfliktów regionalnych, urzędowania (działalność referatów karno-administracyjnych) czy zachowania po służbie. W zdecydowanie większej części przypadków ów obraz dotyczył całości społeczeństwa — należy oczekiwać, że w większości powiatów wysokość mandatów za zły stan sanitarny nie była różnicowana ze względów narodowościowych. Niemniej, ze względu na fakt, że relacje między polską administracją a mniejszościami narodowymi wykraczały poza zwykłe relacje władza — społeczeństwo warto w tej problematyce zwrócić uwagę na kilka elementów z pełną świadomością, że mają one charakter przyczynku do ustaleń wynikających z innej bazy źródłowej. Należy przy tym mieć na względzie, że w zakresie polityki wobec mniejszości narodowych przez całe dwudziestolecie występowały istotne różnice między deklaracjami władz centralnych a ich realizacją przez administrację lokalną¹⁵².

Wspominano o przesiąkających codzienną działalność administracji schematyzmie i rutynie urzędniczej. Problem ten dotyczyły także życia politycznego mniejszości narodowych. Przyjęcie stereotypowego założenia Żyd = komunista prowadziło do szkodliwego z punktu widzenia interesów państwa zwalczą-

Obwieszczenie MSW z dn. 29 XI 1922 o przeniesieniu siedziby urzędowej Starostwa z Cieszanowa do Lubaczowa oraz o zmianie nazwy powiatu cieszanowskiego, („MP” 1922, nr 282, poz. 204).

¹⁵⁰ AAN, MSW, sygn. 180, s. 358–360, Pismo starosty będzińskiego do wojewody kieleckiego, Będzin 17 IX 1923 r.,

¹⁵¹ Z. Słomiński, *op. cit.*, s. 140–141.

¹⁵² A. Chojnowski, *Koncepcje polityki narodowościowej rządów polskich w latach 1921–1939*, Wrocław–Warszawa 1979, s. 29 (dalej: A. Chojnowski, *Koncepcje polityki...*); W. Śleszyński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 244–249.

nia także ugrupowań lojalnych wobec Rzeczypospolitej¹⁵³. Czy wynikało to z postaw antysemitycznych? W niektórych przypadkach być może tak, ale trudno jest z dzisiejszej perspektywy zmierzyć, gdzie kończyła się rutyna (a niekiedy i głupota), a zaczynał antysemityzm, tym bardziej, że obiektem podobnych zabiegów bywały także ugrupowania polskie, jak np. PPS, i to w czasie, gdy jej lider, Ignacy Daszyński, był wicepremierem¹⁵⁴.

Dojście piłsudczyków do władzy w wyniku przewrotu majowego stanowiło okazję do wprowadzenia nowych elementów do polityki państwa względem mniejszości narodowych także w polityce personalnej wobec administracji. Zgodne z lansowanymi przez to środowisko koncepcjami asymilacji państwowej o relacjach między państwem polskim a mniejszością miało decydować kryterium lojalności wobec Rzeczypospolitej. Pojawiały się więc głosy, by w większym stopniu otworzyć możliwości zatrudnienia w administracji przedstawicielom mniejszości narodowych. W praktyce jednak nawet tam, gdzie prowadzono najbardziej konsekwentną i życzliwą niektórym mniejszościom politykę, realizacja tych dezyderatów natrafiała na trudności. Na przykład na Wołyniu Ukraińcy znajdowali zatrudnienie przede wszystkim w administracji samorządowej¹⁵⁵. Mimo teoretycznie większej otwartości na mniejszości narodowe pokutowała postawa władz *de facto* wyłączających możliwość objęcia stanowiska starosty przez jej przedstawicieli. Przykładem niech będzie dr praw Izaak Schützer, urzędnik znajdujący się w polskiej służbie państwowej od 1919 r., od połowy 1926 r. piastujący stanowisko zastępcy starosty w Radomiu. Opinia, że *potrafił mimo istniejącego w społeczeństwie antysemityzmu zjednać sobie poważne walory szacunku i zaufanie* oraz był jednym z *najlepszych wicestarostów na terenie Województwa Kieleckiego*, nie przyniosła mu awansu ani na starostę, ani na naczelnika wydziału w urzędzie wojewódzkim¹⁵⁶.

¹⁵³ Ujawnia się to w tym, że PP. Starostowie zamiast ograniczyć represje względem tych dwóch organizacji wyraźnie komunistycznych [Poalej Sjon i Bund], dokonali szeregu rewizji i aresztowali członków Narodowego Stronnictwa Żydowskiego sjonistów zachowującego się obecnie w stosunku do państwowości polskiej lojalnie. AP Kraków, Starostwo Powiatowe Białskie, StB 491, s. 1213–1214, Pismo okólne MSW, Nr BB- 2385/14, Warszawa 23 VII 1920 r.

¹⁵⁴ Ibidem, s.1207, Pismo wiceministra spraw wewnętrznych do Generalnego Delegata Rządu na Małopolskę we Lwowie w sprawie wieców stronnictw PPS, Warszawa 27 VII 1920 r.

¹⁵⁵ Dok. 2. 1930 I 20, Drohiczyn — *Streszczenie przemówienia wojewody poleskiego Jana Krahelskiego na zjeździe starostów w Drohiczyźnie*, [w:] *Polesie w polityce rządów II Rzeczypospolitej*, wstęp i oprac. nauk. W. Śleszyński, Białystok–Kraków 2009, s. 39; W. Mędrzecki, *Województwo wołyńskie 1921–1939. Elementy przemian cywilizacyjnych, społecznych i politycznych*, Wrocław–Warszawa 1988, s. 166.

¹⁵⁶ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 2335, s. 20–22, Ocena zastępcy dr. Izaaka Schützera.

Jednoznaczna odpowiedź na pytanie, czy polityka ta była słuszną nie wydaje się dzisiaj możliwa. Bez wątpienia dla niektórych była ona krzywdząca, gdyż ze względów pozamerytorycznych wykluczała awans wartościowych urzędników. Jej utrzymywanie wzmacniało dominujące wśród mniejszości narodowych przekonanie, że struktury państwa polskiego są dla nich czymś obcym. Z drugiej strony, trudno zmierzyć racje wynikające z argumentacji dotyczącej bezpieczeństwa państwa. Można mieć również poważne wątpliwości, czy wprowadzenie do administracji państwowej większej liczby przedstawicieli mniejszości narodowych było możliwe.

Choć struktura narodowościowa wyższego korpusu urzędniczego MSW była jednoznacznie polska, to i tak nagminnie pojawiały się w donosach do MSW zarzuty o preferowanie przez starostów przedstawicieli społeczności żydowskiej. Zazwyczaj uzasadniano to związkami o charakterze *stricte* ekonomicznymi¹⁵⁷. Zbytnią życzliwością miejscowego starosty wobec Żydów Doboszyński uzasadniał swój najazd na Myślenice. Z drugiej strony spotkamy się z przykładami, gdy to kupcy żydowscy preparowali dowody mające prowadzić do usunięcia ze stanowiska starosty przeciwdziałającego np. spekulacji¹⁵⁸. Podobne zarzuty braku obiektywizmu, choć na mniejszą skalę, były wysuwane wobec administracji z powodu rzekomego preferowania społeczności ukraińskiej czy też niemieckiej¹⁵⁹. Większość z tych doniesień nie miała pokrycia w rzeczywistości. Czasami brak obiektywizmu wynikał nie z względów narodowościowych, ale politycznych (np. wspieranie ortodoksów przeciw syjonistom¹⁶⁰). W takiej

¹⁵⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 698, k. 2–3, Pismo Sanatora do MSW, [1927]; ibidem, sygn. 634, k. 20, List „obywateli Polaków miasta Bolechowa” do Wysokiego Namiestnictwa, b.d. i m.w.; ibidem, sygn. 662, k. 2–3, Sprawa przeniesienia Starosty Skarżyńskiego z Dobromila, Warszawa 20 VI 1923 r.; ibidem, sygn. 647, k. 2–3, Pismo Jana Sułowicza do MSW, Grybów 4 III 1926 r.; IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, A.20.5, t. 39, dok. 16, Protokół przesłuchania Jerzego Pańciewicza, Londyn I IV 1941 r., k. 26.

¹⁵⁸ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 373, s. 18–26, Sprawozdanie z inspekcji urzędu powiatowego w Jędrzejowie dokonanej w dniu 3–7 II 1920 r.

¹⁵⁹ R. Litwiński, *Korpus Policji...*, s. 305; W. Skóra, *Placówka w Chojnicach. Z działalności wywiadu polskiego na Pomorzu Zachodnim w dwudziestolecie międzywojennym*, Słupsk–Chojnice 2006, s. 116–117. W odniesieniu do przedostatniego starosty ostrołęckiego, swego czasu zasłużonego działacza KNacz. POW nr III, odznaczonego Krzyżem Niepodległości z Mieczami pojawiły się wręcz zarzuty o współpracę z wywiadem niemieckim. W efekcie pogłosk ten popełnił samobójstwo. Z. Niedziałkowska, *Ostrołęka. Dzieje miasta*, Ostrołęka 2002, s. 282.

¹⁶⁰ *Pierwszy ze starostów przeprowadziłem i osobiście na własną odpowiedzialność usunąłem z Rady Miejskiej w Równem nadmiar żydów. Z 26-iu radnych żydów pozostało 7-iu. Wszystkie ich rekursy i skargi załatwiono odmownie. Zdecydowało to o polskim charakterze rady, bo w zamian weszło 14-u Polaków, zamiast jak dotychczas 2-ch. Metoda i sposób przeprowadzenia wyborów zyskały uznanie pana wojewody wołyńskiego, gdyż po moim ustąpieniu z Wołynia przy następnych wyborach, wyraził się do społeczeństwa polskiego, że „metoda*

sytuacji wyłączenie z nominacji starościńskich reprezentantów mniejszości narodowych można traktować również jako efekt niechęci do zadrażniania stosunków z polską większością.

Pozycja starosty w kontekście polityki prowadzonej wobec mniejszości narodowych podlegała pewnej ewolucji. Za symboliczną cezurę należy tu uznać przewrót majowy. Do 1926 r. starostwie mieli pewną swobodę regulowania stosunków z mniejszościami i w większej mierze od ich inicjatywy zależało, czy układały się one dobrze, czy raczej były zaostrome. W późniejszym okresie, zwłaszcza od 1930 r., po nadaniu wojewodom większej samodzielności oraz przyznaniu im pewnej niezależności, także w zakresie realizacji spójnej na poziomie województwa polityki narodowościowej, mamy do czynienia raczej z ograniczeniem znaczenia starostów do roli wykonawców odgórnych wytycznych.

Istotnym elementem postrzegania państwa polskiego przez mniejszości narodowe była polityka karno-administracyjna starostów. Dawała ona pewne możliwości wpływania na tendencje irredentystyczne za pomocą represji, choć jej faktyczną skuteczność można poddawać dyskusji¹⁶¹. Dużą rolę w realizacji karno-administracyjnych założeń administracji ogólnej odgrywała policja. To przez pryzmat jej działalności i ewentualnych nadużyć oceniano niejednokrotnie także starostów¹⁶².

Na tle mniejszości narodowych w sposób szczególny przedstawia się problem stosunków między administracją polską a mniejszością żydowską, gdyż inaczej niż kwestii mniejszości terytorialnych, dotyczył prawie całości państwa polskiego. Ze szczególną ostrością występował on w pierwszym okresie kształtowania się państwowości, kiedy nie było jeszcze w pełni profesjonalnego aparatu administracyjnego, przez ziemie polskie przetaczała się fala pogromów antyżydowskich, a trudności wojenne związane z zaopatrzeniem rodziły szereg napięć, których ofiarą padała także ludność żydowska. Ówczesny brak obiektywnej postawy ze strony administracji ogólnej I instancji doprowadził do konieczności przypomnienia starostom, że *ludność żydowska korzysta z praw obywatelstwa polskiego na równi z rdzenną ludnością polską, a wszelkie akty samowoli i bezprawia, których ostrze zwraca się przeciw ludności żydowskiej, dokonywane przez organy administracyjne lub osoby prywatne, będą badane*

Bogusławskiego może być na kresach uznana za klasyczną”. [...] *Na własną porękę sprowadziłem z Warszawy dużą drukarnię polską i utraciłem wszystkie inne o charakterze żydowsko-komunistycznym.* AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 380a, k. 105–107, Pismo starosty S. Bogusławskiego do premiera S. Składkowskiego, Łańcut 7 II 1937 r.

¹⁶¹ Wszczynanie postępowania za wznoszenie antypaństwowych okrzyków, ale także np. za swoistą demonstrację, jaką było obrabianie pola w dniu święta państwowego. Por. AAN, Zbiór akt starostw powiatowych województw wschodnich, sygn. 24.

¹⁶² R. Litwiński, *Korpus Policji...*, s. 206.

*i karane z całą bezstronnością i surowością prawa*¹⁶³. W późniejszym okresie, zwłaszcza po stabilizacji granic, tumulty antyżydowskie były ścigane jako formy zakłócania porządku publicznego.

Istotnym elementem mającym wpływ na postawę starostów wobec społeczności żydowskiej był, poza osobistymi poglądami, stosunek tejże do państwowości polskiej. Życia nie ułatwiało administracji państwowej bardzo duże zróżnicowanie życia politycznego mniejszości żydowskiej. Niejednokrotnie dochodziło do sytuacji, zwłaszcza w okresie wojny polsko-bolszewickiej, gdy zwalczano organizacje i partie żydowskie nastawione pozytywnie do polskiej państwowości, wychodząc z założenia, że każdy Żyd to komunista¹⁶⁴. Krytyczny stosunek administracji do społeczności żydowskiej był utrwalany przez zjawisko nadreprezentacji przedstawicieli tej narodowości wśród funkcjonariuszy ruchu komunistycznego czy w rzeszach dezertków, jak też z powodu negatywnego stosunku Żydów do pożyczek państwowych (także w czasie wojny polsko-bolszewickiej)¹⁶⁵.

Jak wspomniano, pewne oczekiwania środowiska żydowskie wiązały z dojściem do władzy Piłsudskiego i trzeba przyznać, że przynajmniej w pierwszym okresie nie powinny być rozczarowane¹⁶⁶. Już bowiem 27 V 1926 r. minister Kazimierz Młodziejowski wydał okólnik pozytywnie określający stosunek rządu do organizacji syjonistycznych i zalecający jak najszybsze dopełnienie formalności celem ich rejestracji, gdyby władze I instancji wstrzymywały się z decyzją, czekając na stanowisko władz centralnych¹⁶⁷. Zniesiono także będące pozostałością okresu zaborczego ograniczenia w używaniu języków jidysz i hebrajskiego podczas zgromadzeń publicznych¹⁶⁸.

Z drugiej strony można chyba mówić o większej tolerancji dla postaw antysemitycznych (przede wszystkim bojkotu gospodarczego) na poziomie

¹⁶³ Okólnik MSW z dn. 1 II 1919 r. w przedmiocie: zapobiegania nadużyciom względem ludności żydowskiej („Dz. U. MSW” 1919, nr 8, poz. 98).

¹⁶⁴ AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 1, Pismo starosty łódzkiego do referenta krajowego w mieście, Łódź 5 VIII 1920 r.

¹⁶⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 650, k. 54–55, Pismo starosty łęczyckiego do wojewody łódzkiego, Łęczyca 1 VIII 1920 r.; A.L. Sowa, *U progu wojny. Z dziejów spraw wewnętrznych i polityki zagranicznej II Rzeczypospolitej*, Kraków 1997, s. 70.

¹⁶⁶ W praktyce było jednak inaczej. Por. A. Chojnowski, *Koncepcje polityki...*, s. 130, 135–139.

¹⁶⁷ Okólnik MSW nr 59 z dn. 27 V 1926 r. w sprawie stanowiska rządu w stosunku do ruchu syjonistycznego, *Zbiór Zarządzeń...*, s. 1690.

¹⁶⁸ Okólnik MSW nr 37 z dn. 12 II 1927 r. w sprawie: język żydowski — dopuszczanie na zgromadzeniach publicznych, („Dz. U. MSW” 1927, nr 1–2, poz. 48).

administracji powiatowej niż wojewódzkiej¹⁶⁹. Wydaje się, że wynikało to przede wszystkim z chęci zapewnienia sobie spokoju na podległym terenie¹⁷⁰. Podejmowane przez administrację polską działania w obronie społeczności żydowskiej miały charakter doraźny i przyczyniały się raczej do zwalczania efektów, a nie przyczyn niepokojów antyżydowskich. Wpisywało się to zresztą w przyznawaną administracji rolę czynnika wywierającego presję na społeczność żydowską celem skłonienia jej do emigracji¹⁷¹. Starostów zobowiązano również do zwalczania podejmowanych przez nią działań obronnych, tj. przewarstwowienia¹⁷².

Duży wpływ na jakość podejmowanych decyzji oraz relacje między administracją a społecznością lokalną (niezależnie od narodowości) miał tryb urzędowania starosty. Jak wspomniano, nie był to urząd, który dało się skutecznie i sensownie sprawować z gabinetu — nieodzowny był bezpośredni kontakt ze społeczeństwem, co wpływało także na powstawanie wzajemnych więzi, a izolowanie się starosty powodowało brak zaufania ze strony społeczeństwa¹⁷³. Ten osobisty kontakt między starostą a przedstawicielami społeczeństwa,

¹⁶⁹ M. Wojciechowski, *Antysemityzm na Pomorzu w okresie międzywojennym (1920–1939)*, [w:] *Żydowskie gminy wyznaniowe. Studia z dziejów kultury żydowskiej w Polsce*, t. I, pod red. J. Woronczaka, Wrocław 1995, s. 214–215, 221;

¹⁷⁰ AP Białystok, Komenda Powiatowa PP w Sokółce, sygn. 10, k. 18–19, Rozkaz kmtda powiatowego PP w Sokółce nr 66/tjn. z dn. 12 IX 1938 r. w przedmiocie: akcja bojkotowa Stronnictwa Narodowego.

¹⁷¹ AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 121, k. 100, Wzmocnienie polskiego stanu posiadania, Białystok 30 I 1939 r. [opracowanie wojewody białostockiego]; A. Chojnowski, *Koncepcje polityki...*, s. 222–225.

¹⁷² *Bojkot handlu żydowskiego, jakkolwiek nie postępuje szybko naprzód, to jednak wyrządza Żydom poważne straty, czego dowodem jest zarówno bardzo ostre zwalczanie tego bojkotu przez Żydów, jak i nawet trudności finansowe kupców żydowskich. W tym stanie rzeczy Żydowski Komitet Gospodarczy celem stabilizacji Żydów w Polsce rzucił naczelne hasło ich przewarstwowienia. Wykonywanie tego hasła polega m.in. na przyjmowaniu do fabryk i rzemiosła Żydów kosztem Polaków, których żydowscy przedsiębiorcy usunęli z pracy. Są takie wypadki, że robotnicy Polacy pracują tylko w działach, które wpływają szkodliwie na zdrowie, podczas gdy w wszystkich innych lepszych działach pracują Żydzi. Obserwuje się to szczególnie w Zagłębiu Dąbrowskim. Akcja przewarstwowienia jest dla nas groźna, ponieważ powoduje wzrost bezrobocia wśród ludności polskiej, nie mówiąc już o możliwości stabilizowania Żydów w Polsce. Dlatego też akcji tej należy się przeciwstawić i prowadzić umiejętną, ostrożną lecz konsekwentną przeciwalkę [...]*; AP Kielce, Komenda Wojewódzka PP w Kielcach, sygn. 9, k. 1–6, Sytuacja polityczna na terenie województwa kieleckiego — referat wygłoszony przez p.o. naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego na zjeździe starostów w dn. 19 V 1938 r. AP Białystok, Pismo okólne starosty powiatowego w Sokółce z dn. 13 II 1939 r. w przedmiocie: akcja przewarstwowienia — zarządzenie, k. 37. Szerzej na temat programu przewarstwowienia por. M. Pollner, *Emigracja i przewarstwowienie żydów polskich*, Warszawa 1939.

¹⁷³ *Sytuacja społeczno-polityczna...*, s. 134–135.

zwłaszcza jeżeli wiązał się z kontrolą i nadzorem, nie zawsze miał charakter sympatyczny.

Warto również pamiętać, że możliwości działalności administracji wobec mniejszości narodowych ograniczały porozumienia międzynarodowe, których Polska była stroną. Inną mogła być polityka wobec mniejszości niemieckiej, w największym stopniu wykorzystującej zapisy traktatu mniejszościowego i cieszącej się niesłabnącym poparciem Berlina i jednocześnie, w latach 30., podlegająca ograniczeniom wynikającym z wytycznych MSZ, a inaczej wyglądała ona w odniesieniu do relatywnie biernej ludności białoruskiej¹⁷⁴.

Druga Rzeczpospolita nie była państwem liberalnym w dzisiejszym tego słowa znaczeniu, *ergo* nie była przyjazna ogółowi obywateli¹⁷⁵. Ten swoisty „brak sympatii” dotyczył polskiej większości, a zatem nie było powodów, dla których mniejszości narodowe miałyby być lepiej traktowane. Pamiętać należy, że polityka winna być przede wszystkim skuteczna, a nie miła. Wydaje się zatem, że właśnie z tego punktu widzenia powinna być, w kontekście stosunku przede wszystkim do mniejszości narodowych, oceniana działalność administracji starościńskiej. Była ona toporna, niewyrafinowana, schematyczna — ale skuteczna. Czy mogła być inna? Zapewne mogła, ale bardzo wątpliwe czy zyskałaby przez to na skuteczności.

7. Starosta jako organizator pracy starostw. Podział czynności w starostwie

Podobnie jak różne przejawy funkcjonowania starostw, także ich struktura organizacyjna podlegała istotnym przekształceniom. Niezależnie jednak od przyjętych podziałów możemy wyróżnić trzy kategorie spraw wchodzących w zakres kompetencji organu administracji ogólnej I instancji. Były to sprawy:

- a. prezydialne — czyli załatwiane osobiście przez starostę,
- b. ogólnoadministracyjne — obejmujące zagadnienia granic państwowych i administracyjnych wewnątrz kraju, przemysłowe, wyznaniowe, kultury i sztuki, obywatelstwa, spisy i księgi ludności, statystykę, służbę zdrowia oraz sprawy aprowizacyjne,

¹⁷⁴ IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, A.20.5, t. 21, npag., Protokół przesłuchania Tadeusza Grzelewskiego, Londyn 8 IV 1943 r., k. 3–7; ibidem, Protokół przesłuchania Juliana Suskiego, Paryż 22 XI 1939 r., k. 4–5; ibidem, Meldunek Wincentego Niedzieli, ppor. rez. nadkomisarza Policji Woj[ewództwa] Śl[ąskiego] w Rybniku; ibidem, A.20.1, t. 9, Protokół przesłuchania kpt. T. Runge sporządzony 20 I 1940 r. w Paryżu na ustne pisemne polecenie Szefa Biura Rejestracyjnego, wydane na podstawie pkt. II rozp. wyk. MSWojsk. z dn. 7 XII 1939 r., k. 15.

¹⁷⁵ To sprzężenie działa w jedną stronę — nie ma państwa przyjaznego obywatelom, które by nie było państwem liberalnym, ale nie każde państwo liberalne jest państwem przyjaznym swoim obywatelom.

- c. bezpieczeństwa publicznego — czyli nadzór nad zgromadzeniami i stowarzyszeniami, prasą, widowiskami, pozwolenia na posiadanie i handel bronią, a także sprawy wojskowe.

Ponadto w starostwach znajdowały się referaty zespolone (fachowe), czyli komórki wcielone do struktur urzędu w wyniku procesu zespalań administracji, a kierowane przez referentów fachowych (lekarz powiatowy, architekt etc.).

W pierwszym okresie, podobnie jak to miało miejsce w odniesieniu do podziału administracyjnego, zdecydowano się zachować strukturę odziedziczoną po zaborcach. Okres obowiązywania stanu doraźnego był zróżnicowany, zależny od regionu. W starostwach galicyjskich nie było potrzeby dokonywania jakichkolwiek gwałtownych ruchów, albowiem z punktu widzenia procedowania aparat ten generalnie dobrze się sprawdzał¹⁷⁶. W Królestwie Polskim do zmian doszło już w kwietniu 1919 r., kiedy to wydano instrukcję dla komisarzy powiatowych, zastąpioną następnie dwoma rozporządzeniami RM z 19 XI 1919 r. Były one sukcesywnie uzupełniane odpowiednimi zarządzeniami wojewodów¹⁷⁷.

Faktycznie do ujednolicenia zasad organizacji wewnętrznej starostw doszło w ramach procesu unifikacji administracji ogólnej, czyli w związku z rozporządzeniem prezydenta RP z 19 I 1928 r. i na podstawie rozporządzenia MSW z 30 VI 1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostwo oraz trybu ich urzędowania¹⁷⁸. Wprowadzało ono generalny podział na osiem referatów (ogólny, organizacyjny, bezpieczeństwa, administracyjny, wojskowy, karno-administracyjny, opieki społecznej oraz inwalidzki), a także referaty fachowe. Zgodnie z § 40 tegoż rozporządzenia struktura wewnętrzna starostw ustalona przez poszczególnych wojewodów winna być względnie jednolita na terenie województwa. Odpowiednie zmiany zostały przez wojewodów przeprowadzone, przy czym struktura starostw powiatowych w poszczególnych województwach różniła się. I tak przykładowo w województwie białostockim starostwa miały liczyć do 12 referatów (z uwzględnieniem fachowych), a niektóre z nich istniały tylko w części starostw. W województwie krakowskim zakładano funkcjonowanie 11 referatów w każdym starostwie, przy czym statut organizacyjny nie precyzował, które ze starostw będą miały faktycznie mniej referatów. Wreszcie wojewoda kielecki przewidywał, że w jego województwie starostwa

¹⁷⁶ Choć z drugiej strony należy pamiętać o efektach praktycznych związanych z zespalań administracji, co przejawiało się np. zwinięciem w listopadzie 1918 r. ekspozytur rolniczych i posad komisarzy rolniczych, a powołaniem w to miejsce referentów dla spraw rolniczych funkcjonujących przy komisariatach powiatowych PKL; AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 8, s. 3, Pismo naczelnika Wydziału Rolnictwa do komisarza powiatowego PKL, Kraków 19 XI 1918 r.

¹⁷⁷ T. Kurzyk, *op. cit.*, s. 115.

¹⁷⁸ „Dz. U. RP” 1930, nr 55, poz. 464.

będą liczyły nawet 18 lub 19 referatów¹⁷⁹. Do kompetencji wojewody należało również określenie, jakie kategorie spraw będą znajdowały się w konkretnych referatach¹⁸⁰.

Liczba referatów zmieniała się ze względów obiektywnych także po 1930 r. Było to zależne przede wszystkim od procesów zespalania administracji, czyli włączania w struktury administracji ogólnej I instancji struktur administracji niespolonej. W efekcie np. w 1934 r. pojawiają się referaty rolnictwa i reform rolnych. Na liczbę referatów wpływ miały także działania podejmowane w zakresie reorganizacji administracji¹⁸¹.

Ustalenia zawarte w statutach organizacyjnych starostw przyjętych przez wojewodów dopuszczały częściową dowolność i samodzielność starostów. Zgodnie z wymienionymi regulacjami pojęcie referatu obejmowało pewien, względnie jednorodny, katalog spraw. Jednocześnie liczba referatów, zwłaszcza w powiatach mniejszych, zazwyczaj przekraczała liczbę pracowników starostwa¹⁸², a należy pamiętać, że nieco mniej niż połowę zatrudnionych w nim urzędników stanowili urzędnicy II lub III kategorii, którzy w zasadzie nie powinni prowadzić referatów¹⁸³, dlatego też często jednemu referentowi przydzielano kilku referatów¹⁸⁴.

Inaczej było w starostwach grodzkich będących dużymi ośrodkami przemysłowymi i wydawniczymi. Ze względu na liczbę spraw, przede wszystkim

¹⁷⁹ „Białostocki Dziennik Wojewódzki” 1930, nr 19, poz. 145; „Krakowski Dziennik Wojewódzki” 1930, nr 24, pos. 233; „Kielecki Dziennik Wojewódzki” 1930, nr 31, poz. 425. Por. też Zarządzenie wojewody lwowskiego z dn. 18 XII 1931 r. w sprawie statutu organizacyjnego, szczegółowego podziału czynności i podziału rzeczowego akt Starostw Województwa Lwowskiego, („Lwowski Dziennik Wojewódzki” 1931, nr 22, poz. 297).

¹⁸⁰ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 2, t. I–XIII, s. 1143–1145, Pismo wojewody krakowskiego w sprawie rejestry i specjalne ewidencje. Załącznik nr 2 do przepisów kancelaryjnych — wyjaśnienie, Kraków 7 II 1935 r.

¹⁸¹ M. Kostankiewicz, *op. cit.*, s. 36.

¹⁸² W 1936 r. liczba zatrudnionych w starostwach województwa krakowskiego wahała się od 9 (Dąbrowa Tarnowska, Ropczyce) do 18 (Kraków grodzki). AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 732, t. I, k. 40, Stan organizacyjno-personalny starostw w województwie krakowskim w dn. 1 X 1936 r. Dla województwa lubelskiego w tym samym roku 9–13 pracowników. M. Kostankiewicz, *op. cit.*, s. 51.

¹⁸³ Ze względów finansowych nieodzowne stało się obsadzanie tych referatów tam, gdzie tylko było to możliwe (bez prawn-administracyjnego i karno-administracyjnego, bo tu musieli być urzędnicy z wykształceniem prawnym) urzędnikami II lub nawet III kategorii, a czasami i praktykantami. Zadowalano się formułą trochę pozbawioną pokrycia, o konieczności sprawowania odpowiedniego nadzoru.

¹⁸⁴ Np. ze względu na liczbę spraw w 1936 r. w starostwie w Chodzieży referat bezpieczeństwa podzielony był między dwóch pracowników, natomiast jeden urzędnik miał przydzielone referaty rolnictwa i reform rolnych oraz opieki społecznej. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 732, t. I, k. 7, Stan organizacyjno-personalny starostwa w Chodzieży w dn. 1 X 1936 r.

dotyczących bezpieczeństwa, w starostwach tych zazwyczaj zatrudniano więcej urzędników niż wynosiła liczba referatów, co oznaczało, że np. referat bezpieczeństwa był prowadzony przez trzech funkcjonariuszy¹⁸⁵.

Decyzja o przydzielaniu referatów generalnie należała do starosty i była regulowana jego zarządzeniami wewnętrznymi i okólnikami¹⁸⁶. Brał on pod uwagę obciążenie danego referatu (liczba spraw wpływających), kwestie wykształcenia, umiejętności i doświadczenia. Przydział zadań miał również, w założeniach, być elementem podnoszenia kwalifikacji urzędników referendarskich. Planowano bowiem systematyczną zmianę przyporządkowanych działów tak, aby funkcjonariusze mieli możliwość zapoznania się z całokształtem służby¹⁸⁷. Faktycznie różnie z tym bywało, albowiem starostowie, działając w warunkach nieustających oszczędności, kierowali się w swoich decyzjach raczej koniecznością niż optymalnym rozwiązaniem. Z czasem, wobec braku sił z wykształceniem prawniczym, zwłaszcza w liczniejszych starostwach, aparat ewoluował w kierunku obsadzania poszczególnych agend urzędnikami podreferendarskimi (II kategorii, a zatem legitymującymi się średnim wykształceniem), pracującymi pod nadzorem kierowników referatów¹⁸⁸.

Tak właśnie należy interpretować przykładową obsadę starostwa brodzkiego. Zatrudnionych w nim było ogółem 13 funkcjonariuszy z działu MSW oraz dwóch urzędników fachowych (powiatowy lekarz weterynarii oraz lekarz powiatowy). Starosta nie miał przyporządkowanej konkretnej kategorii spraw (w innych starostwach mogło być inaczej, zwłaszcza w pierwszych latach

¹⁸⁵ Okólnik wojewody wołyńskiego nr 5 z dn. 31 XII 1936 r. w sprawie zmiany wykazu akt (teczek) dla starostw, („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1937, nr 1, poz. 3); AIPN Katowice, IPN Ka 03/457, t. 4, k. 201–202, Protokół przesłuchania podejrzanego Fryderyka Antesa, Katowice 24 II 1950 r.

¹⁸⁶ Także w zakresie łączenia podobnych referatów w jeden starosta miał pewną swobodę. AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 230, s. 97, Protokół konferencji zastępców starostów województwa wołyńskiego, odbytej dnia 10 marca 1930 r. we Włodzimierzu; AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 10.

¹⁸⁷ Ibidem, StŻ II 19, npag., Okólnik wojewody krakowskiego nr 1164 z dn. 15 VIII 1923 r. w sprawie wyszkolenia personelu referatów we wszystkich działach służby. Faktycznie, analizując życiorysy niektórych starostów będących w pełni profesjonalnymi urzędnikami, a nie politycznymi nominatami, możemy zauważyć prowadzenie przez nich wielu referatów. Np. Wojciech Tomczyński zanim został starostą w Nowym Mieście Lubawskim, w starostwie wrocławskim prowadził referaty wojskowy, karno-administracyjny i prawno-administracyjny, a w starostwie sochaczewskim wojskowy, przemysłowy, a także operat mob., będąc jednocześnie zastępcą starosty. AIPN Bydgoszcz, IPN By 044/505/DVD/k, k. 109–112, Protokół przesłuchania podejrzanego Wojciecha Tomczyńskiego, Bydgoszcz 25 VII 1949 r.

¹⁸⁸ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 230, k. 71–74, Protokół ze zjazdu starostów, odbytego w dniu 17 XII 1929 r. w gmachu Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi. Zał. 8. Obsada starostw.

niepodległości). Referendarz-zastępca starosty poza aprobatą i podpisywaniem spraw niezastrzeżonych dla starosty oraz zastępowaniem go zajmował się wyłącznie sprawami samorządowymi. Referat bezpieczeństwa (ale łącznie ze sprawami porządku publicznego) prowadził generalnie kontraktowy referendarz w X stopniu służbowym, przy czym część spraw tej kategorii została poruczona referentowi odpowiedzialnemu za sprawy karno-administracyjne. Taki podział zadań wynikał z próby znalezienia *modus vivendi* między potrzebami służby a jakością obsady, można mieć jednak wątpliwości, czy spotkałby się z pozytywną oceną inspektora wojewódzkiego starostw¹⁸⁹.

Umiejętność właściwego zorganizowania pracy podległego aparatu, niezależnie od mniej lub bardziej sprzyjających warunków personalno-ekonomicznych, była jedną z kategorii podlegających ocenie przez przełożonych. Starostów niespełniających tego kryterium w ramach procesu profesjonalizacji aparatu eliminowano¹⁹⁰. Warto przy tym zauważyć, że kiedy ową weryfikację przeprowadzano, starano się nie robić specjalnej krzywdy usuwanym, zwłaszcza jeżeli nie działali z premedytacją. W późniejszym okresie odpowiedzialności starosty za to co dzieje w podległym mu urzędzie nie zmniejszał np. nikły stopień znajomości przepisów dotyczących rachunkowości. Nieprawidłowe zapisy księgowe lub brak księgowania sum znajdujących się w jego dyspozycji byłyby podstawą do podjęcia w stosunku do urzędującego starosty kroków o charakterze karnym¹⁹¹.

Starosta decydował również o przekazaniu konkretnym urzędnikom prawa aprobaty. Oznaczało ono brak konieczności przedstawiania danego pisma staroście do podpisu — wystarczało, że odpowiedni referent podpisze się „za starostę”. Ze zrozumiałych względów prawo to było przyznawane urzędnikom o wysokich kwalifikacjach oraz cieszącym się dużym zaufaniem, gdyż wszelkie nieprawidłowości szły na konto starosty. Z drugiej strony władze przełożone zalecały szersze przekazywanie prawa aprobaty funkcjonariuszom starościńskim, a to ze względu na oczekiwane usprawnienie urzędowania. W pierwszej kolejności proces przyznawania prawa aprobaty dotyczył referentów fachowych oraz tych czynności, które miały charakter masowy (np. z działu karno-administracyjnego, w zakresie niższych kar).

Starosta ponosił odpowiedzialność nie tylko za czynności podległych mu urzędników i organizację urzędu, ale także za sprawy prezydialne, czyli pozo-

¹⁸⁹ AAN, Zbiór akt starostw województw wschodnich, sygn. 20, k. 1–2, Podział czynności urzędników starostwa w Brodach, [III–IV 1931 r.]

¹⁹⁰ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 650, k. 9, Pismo wojewody łódzkiego do Wydziału PO Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, 13 VI 1921 r.

¹⁹¹ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 623, s. 67–68, Pismo inspektora starostw Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego do wojewody w Lublinie w przedmiocie: przestępstwo służbowe popełnione przez starostę powiatu hrubieszowskiego, Lublin 27 IV 1921 r.

stające w jego gestii. Należały do nich przede wszystkim sprawy tajne oraz akta personalne podległego aparatu. Do spotykanych w tym zakresie nieprawidłowości możemy zaliczyć np. zbiorcze (a nie jak mówiły przepisy — w odrębnych zszywanych teczkach) prowadzenie dokumentacji pracowniczej¹⁹².

Starostowie odgrywali istotną rolę w procesie naboru kadr urzędniczych, ale jednocześnie nie byli w tych kwestiach w pełni samodzielni. Próby chyba raczej bezwiednego (i nieco naiwnego) rozszerzania związanych z tym kompetencji, podejmowane w pierwszych latach niepodległości zwłaszcza tam, gdzie nie istniała tradycja polskiej administracji, były piętnowane przez władze wyższe i spotykały się z konsekwencjami dyscyplinarnymi¹⁹³. Zgodnie z zaleceniami MSW starostowie byli zobowiązani do osobistego przyjmowania kandydatów z wyższym wykształceniem zgłaszających się do służby w administracji państwowej w starostwach, a ich opinie ze spotkania z nimi miały być dołączane do akt kierowanych do MSW (jako instytucji władnej zatrudniać na stanowiskach adekwatnych do tego poziomu wykształcenia)¹⁹⁴. Kompetencje dotyczące zatrudniania pracowników do VIII stopnia służbowego miał minister spraw wewnętrznych, natomiast urzędników niższych szczebli — wojewodowie¹⁹⁵. To ostatnie uprawnienie było tym ważniejsze, że generalnie korpus urzędniczy administracji spraw wewnętrznych ewoluował w kierunku oparcia się na urzędnikach II kategorii, przy zatrudnieniu stosunkowo nielicznej grupy urzędników kategorii I do obsadzenia stanowisk kierowniczych¹⁹⁶.

W przypadku urzędników, którzy byli kierowani do pracy w starostwach, a prawo podpisania z nimi umowy przysługiwało wojewodzie, były one niejednokrotnie podpisywane przez starostę, jako działającego w imieniu woje-

¹⁹² Ibidem, s. 89, Pismo do starosty w Hrubieszowie w przedmiocie: prowadzenie spraw personalnych, Lublin 14 V 1921 r.

¹⁹³ Jeden ze starostów zaproponował urzędnikowi zatrudnionemu w starostwie w sąsiednim województwie przeniesienie się do jego urzędu, oferując mu w zamian znaczną podwyżkę. AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sępoleńskie, sygn. 27, s. 69, Okólnik ministra b. dzielnicy pruskiej z dn. 27 XII 1921 r. w sprawie niewłaściwego postępowania przy angażowaniu pracowników do urzędów państwowych.

¹⁹⁴ Okólnik MSW nr 210 z dn. 30 XI 1930 r. w przedmiocie przyjmowania kandydatów na stanowiska I kat. oraz przebieg służby przygotowawczej, („Dz. U. MSW” 1930, nr 20, poz. 399).

¹⁹⁵ Warto dodać, że niektórzy wojewodowie nadużywali tych uprawnień, przyjmując na praktyki urzędnicze kat. I osoby, o których Biuro Personalne MSW nie miało pojęcia. AP Łódź, Urząd Wojewódzki Łódzki, sygn. 2492, s. 47, Okólnik MSW nr 11 z dn. 29 XI 1937 r. w sprawie uprawnień do załatwiania spraw osobowych.

¹⁹⁶ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 230, s. 95, Protokół konferencji zastępców starostów województwa wołyńskiego, odbytej dnia 10 marca 1930 r. we Włodzimierzu.

wody¹⁹⁷. Starostowie zyskali natomiast możliwość, w zależności od decyzji odpowiedniego wojewody, zatrudniania tzw. dietariuszy, co było związane z koniecznością pozyskania dodatkowej siły roboczej w momentach szczególnego natłoku prac. Zgodnie z wytycznymi *wykonywanie prac wymagających specjalnego wyrobienia i przygotowania winno być powierzane emerytom i odpowiednio uzdolnionym b. pracownikom*¹⁹⁸. W konsekwencji w drugiej połowie lat 30. niejednokrotnie wykorzystywano do tego byłych starostów.

Poza wymienionymi uwarunkowaniami formalnymi, związanymi z prawem do zawierania stosownych umów, starostowie byli ograniczeni również generalnymi wytycznymi wynikającymi z koniecznością zatrudniania na stanowiskach państwowych i samorządowych wysłużonych podoficerów zawodowych¹⁹⁹.

Jak widać z powyższego, kompetencje starosty jako pracodawcy były nader ograniczone. Był on odpowiedzialny za podległy powiat i urząd, natomiast miał bardzo nikły wpływ na dobór współpracowników. Dramatyzm położenia w szczególnie skrajnym przypadku oddaje pismo starosty gniewskiego do wojewody pomorskiego, które warto przytoczyć w całości: *Obsada personalna tutejszego urzędu i okropne wprost trudności urzędowania z tym personelem zmuszają mnie do przedłożenia Panu Wojewodzie następującego sprawozdania. W miesiąc po przejęciu urzędowania w Gniewie postradałem dotychczasowego naczelnika sekretarza pow. pana Ernesta przez translokację do Sepolna. Przysłany w miejsce jego pan Zaparucha, posiadający wprawdzie dobre chęci i będący młodzieńcem rozgarniętym, nie posiadał dostatecznego doświadczenia, a co najważniejsza do ostatnich prawie dni nie znał najelementarniejszych zasad pisowni polskiej do tego stopnia, że najmniejszy jego referat wymagał starannej korekty językowej. [...] Przysłany w miejsce p. Kunowskiego p. Brejza musiał być natychmiast zwolniony, gdyż nałogowe jego pijaństwo i awanturowanie się po lokalach publicznych było nie do zniesienia. W miejsce jego przysłany został p. Szymański, człowiek starszy wprawdzie, lecz nie znający zupełnie biegu spraw a przytem pijak okresami. Od czasu jak otrzymał spowiedzenie [wypowiedzenie] w ogóle do urzędu nie przychodzi.*

¹⁹⁷ Np. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 746, t. I, k. 19–20, Umowa zawarta między starostą powiatowym śniatyńskim, działającym w imieniu wojewody stanisławowskiego i Leopoldem Iżyckim.

¹⁹⁸ Ibidem, sygn. 740, npag., Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewodów i komisarza rządu na m. st. Warszawę w przedmiocie dietariusze czasowo zatrudnieni, Warszawa 2 VII 1937 r.

¹⁹⁹ Okólnik MSW nr 9 z dn. 18 I 1928 r. w sprawie nadawania wakujących stanowisk cywilnych, państwowych i samorządowych wysłużonym podoficerom zawodowym, („Dz. U. MSW” 1928, nr 1, poz. 11); Okólnik MSW nr 5 z dn. 12 I 1932 r. w sprawie nadawania wakujących stanowisk cywilnych państwowych i samorządowych wysłużonym podoficerom zawodowym, („Dz. U. MSW” 30 I 1932, nr 2, poz. 5).

Wobec tego są czynni na urzędzie następujący panowie: Pan Zaparucha, pan Kalejka i pan Gus. Pan Kalejka jest niewątpliwie człowiekiem o najlepszych chęciach i zna przynajmniej język polski poprawnie. Natomiast nie zna zupełnie języka niemieckiego a umysłowo jest tak tępy, że można mu powierzać tylko proste sprawy schematyczne lecz i tu trzeba na niego niezwykle uważać. Pan Gus wcale nie jest orłem, przytem mało pilnym, spóźnia się ciągle i okazuje dużo obojętności dla spraw służbowych zupełnie w przeciwieństwie do p. Zaparuchy, który rzeczywiście jest i pilnym i sumiennym. Rzecz oczywista, że praca z takim personelem jest ogromnie uciążliwa a już zupełnie nie ma sposobu na dogonienie starych zaległości²⁰⁰. Z drugiej strony oddanie suwerennych kompetencji do przyjmowania nowych pracowników nie wchodziło w grę, gdyż mogło grozić rozděciem aparatu administracyjnego ze wszystkimi tego konsekwencjami dla budżetu MSW.

Powyższe zasady miały charakter generalny. Nieco odmiennie kształtowała się sytuacja w pierwszych latach niepodległości na terenie województw wschodnich. Była to kontynuacja praktyk stosowanych w ZCZW, gdy nominacji urzędników w poszczególnych starostwach dokonywali sami starostowie, a władza wyższa je akceptowała. Podobnie rzecz wyglądała po kontrofensywie WP. Stanowiska naczelników rejonów dostawały się osobom mianowanym przez starostę bez zgody województwa (która nie była nieodzowna). W konsekwencji dokonanych w 1922 r. zmian terytorialnych (przejście niektórych rejonów z jednego powiatu do drugiego) nowy przełożony całkowicie odmieniał kwalifikacje wspomnianych naczelników rejonów, co doprowadziło do ich zwolnienia ze służby²⁰¹.

Co zrozumiałe, starosta zgodnie z zasadami pragmatyki służbowej występował do swych przełożonych w sprawach swoich podwładnych. Podejmował się także mniej lub bardziej uzasadnionych interwencji na rzecz podległych mu urzędników w sprawach awansów i postępowań dyscyplinarnych, wyjednania w urzędzie wojewódzkim jakiejś formy nagrody czy reklamacji z wojska²⁰².

Trudno w sposób jednolity scharakteryzować stosunek starostów do ich podwładnych lub wskazać na pewne prawidłowości. Zbyt wiele zależało tu od cech indywidualnych. Informacje z materiałów źródłowych pozwalają dostrzec charakterystyczne dla urzędników wywodzących się z administra-

²⁰⁰ Pisownia oryginalna. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 918, k. 129, Pismo starosty powiatowego gniewskiego do wojewody pomorskiego, Gniew 4 VIII 1924 r.

²⁰¹ Ibidem, sygn. 534, k. 2, Pismo starosty dunillowickiego do Województwa Nowogródzkiego, Dunillovice 1 VI 1922 r.

²⁰² Np. Ibidem, sygn. 300, k. 17–18, Pismo starosty powiatowego koszyrskiego do wojewody poleskiego w przedmiocie nastroje wśród urzędników starostwa, Kamień Koszyrski 13 IV 1939 r.; CAW, ap 3439, npag., Wniosek o zwolnienie ze służby wojskowej Józefa Libuchy, Strzyżów 19 VIII 1920 r.

cji b. Namiestnictwa galicyjskiego zróżnicowane podejście do urzędników koncepcyjnych (referendarskich) i manipulacyjnych (kancelaryjnych). Istniał problem wykorzystywania przez starostów urzędników starostwa do prac *stricto* prywatnych, ale jeśli chodzi o rękoczyni starosty wobec podwładnych, znany jest tylko jeden taki przypadek²⁰³.

Widoczną, a w drugiej połowie lat 30. wręcz wyróżniającą się negatywną konsekwencją pełnienia przez starostę roli przełożonego urzędników w starostwie i w wydziale powiatowym było wykorzystywanie tej zależności w celach nie do końca zgodnych z prawem. W większości wykrytych przez inspekcję ministerialną przypadków wiązało się to z wydawaniem podwładnym urzędnikom poleceń fałszowania ksiąg i dokumentów kasowo-rachunkowych mającego ukryć starościńskie nadużycia²⁰⁴. Władze wyższe zdawały sobie sprawę ze specyfiki relacji przełożony — podwładny, dlatego też zakazały starostom brania od podległych im funkcjonariuszy pożyczek²⁰⁵. Naturalną wątpliwość, czy przypadkiem nie mają charakteru wymuszonego, budziły różnej wartości prezenty wręczane starostom przez zależnych od nich urzędników. W konsekwencji i tego typu poczynania zostały zakazane. Szczególna szkodliwość takiego działania powodowała, że było ono traktowane w postępowaniach dyscyplinarnych jako okoliczność dodatkowo obciążająca obwinionego²⁰⁶.

Elementem organizacji pracy urzędu był również bieżący nadzór nad jego pracownikami. Wiązał się on przede wszystkim z wymogami przestrzegania przepisów kancelaryjnych oraz terminowości załatwiania spraw. Swoisty nadzór nad urzędnikami starosta sprawował nie tylko w godzinach pracy, ale także w sprawach ich zachowania się po służbie (co również było w odniesieniu do urzędników administracji ogólnej wszystkich szczebli przedmiotem corocznej oceny). Przykładem może być tu wymuszona przez wojewodę interwencja starosty krasnostawskiego w sprawie udziału urzędników w grach hazardowych

²⁰³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 599, s. 5–6, Wniosek rzecznika dyscyplinarnego WKD przy MSW w sprawie Zenona Łopuskiego, urzędnika VI st. sł. Urz. Wojewódzkiego w Łodzi, Warszawa 18 X 1925 r.; J. Mierzwa, *W walce o niepodległość...*

²⁰⁴ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 544, k. 1, Pismo p.o. wojewody lubelskiego do MSW w sprawie b. starosta St. Staniewicz — wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, Lublin 17 XI 1937 r.

²⁰⁵ Np. ibidem, sygn. 601, k. 7–16, Wniosek Rzecznika Dyscyplinarnego Komisji Dyscyplinarnej przy Wojewodzie Łódzkim o ukaranie, Łódź 22 IX 1938 r. ibidem, sygn. 394, k. 68, Orzeczenie OKD przy MSW z dn. 11 XII 1937 r.

²⁰⁶ Ibidem, sygn. 544, k. 39–39v, Wniosek rzecznika dyscyplinarnego MSW do Komisji Dyscyplinarnej przy MSW w sprawie dyscyplinarnej Stanisława Staniewicza, starosty powiat[owego] w st. sp. w Białej Podlaskiej, Warszawa 27 VI 1938 r.

i intensywnym życiu klubowym (po służbie)²⁰⁷. Szczególnemu nadzorowi podlegali bezpośredni podwładni starosty²⁰⁸.

Z kwestią nadzoru starosty nad podległymi urzędnikami wiązała się oczywiście sprawa oceny faktycznej znajomości przepisów, umiejętności ich stosowania i szkolenia urzędników. Zarówno w zarządzeniach, jak i korespondencji MSW wskazywano na to, że część urzędników w ogóle nie zna przepisów, część jest zainteresowana tylko dotyczącymi ich referatu, inni wreszcie kompletnie ignorują przepisy kancelaryjne²⁰⁹. W zasadzie problematyka ta pojawiała się wielokrotnie, i to do samego końca II RP, niemniej wydaje się, że mimo wszystko jakość aparatu administracyjnego nieustannie się poprawiała, co wynikało zarówno z weryfikacji już zatrudnionych, jak też z coraz wyższych wymagań stawianych nowo przyjmowanym do służby.

Zagadnienie znajomości przepisów, wbrew pozorom, w mniejszym stopniu dotyczyło starostów. Wielu z nich koncentrowało się na politycznym wymiarze sprawowanego urzędu, kwestie fachowe pozostawiając wicestarostom. Prawo aprobaty, które zachowywali dla siebie w czynnościach urzędowych, w niektórych przypadkach miało charakter czysto formalny. Dobrze zjawisko to obrazują opinie kwalifikacyjne, a szczególnie rubryki odnoszące się do znajomości prawa i umiejętności stosowania go w praktyce. Oceny te w znacznej mierze odnosiły się głównie do starostów, którzy do administracji ogólnej byli kierowani prosto z wojska. Trudno się temu dziwić — kilkumiesięczne praktyki administracyjne nie mogły zastąpić studiów prawniczych, zwłaszcza

²⁰⁷ Jeden ze starostów stwierdzał: *Zauważyłem, że Panowie Urzędnicy w święta oraz dnie powszednie przebywają w lokalu klubowym Rodziny Urzędniczej do późnej nocy, a nierzadko do rana, skąd bezpośrednio udają się do swych zajęć codziennych. Ponieważ urzędnik niewypoczęty, po nieprzespanej nocy nie jest w stanie oddać się należycie swym obowiązkom służbowym, co odbija się ujemnie na całokształcie służby, przeto zabraniam podlegającym mi Panom Urzędnikom Starostwa, Wydziału Powiatowego, Zarządu Drogowego, Magistratu m. Krasnegostawu, Szpitala Sejmikowego itp. przebywania w lokalu klubowym po godzinie 2. [sic!] w nocy pod rygorem konsekwencji służbowych*; AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1403, s. 163, Okólnik starosty powiatowego krasnostawskiego, Krasnystaw 21 VII 1937 r.

²⁰⁸ *W dniu 3 listopada r.b. w czasie przyjęcia w prywatnym mieszkaniu zastępcy Pana Starosty p. podreferendarza Kasperkiewicza, na którym był Pan Starosta również obecny, doszło do ekscesów pod wpływem nadużycia alkoholu przez niektórych gości. W związku z tym zmuszony jestem zwrócić Panu Staroście uwagę, że na przyszłość w przyjęciach urządzanych przez Pańskich podwładnych, w których biorą udział osoby będące na wysokich stanowiskach urzędniczych i społecznych, winien Pan bardziej skrupulatnie wnikać i przeanalizować wszelkie te momenty, które by mogły narazić na szwank zarówno zaproszonych gości jak i autorytet Pana jako Starosty Powiatowego*; Ibidem, sygn. 1116, s. 55, Pismo wojewody pomorskiego do starosty powiatowego w Chojnicach, [Toruń] 2 XII 1936 r.

²⁰⁹ Okólnik wojewody wołyńskiego nr 30 z dn. 25 VIII 1927 r. w sprawie znajomości obowiązujących przepisów, („Dz. U. Województwa Wołyńskiego” 1927, nr 7, poz. 101).

jeżeli nowo mianowany podchodził do obejmowanego urzędu bez pokory. Konsekwencją tego była mało optymistyczna diagnoza: *badając przyczyny niedomagań w organizacji i funkcjonowaniu władz administracji ogólnej oraz stosunku tych władz do interesantów, P. Minister Spraw Wewnętrznych skonstatował, że jedną z głównych przyczyn tych niedomagań jest stwierdzony ponad wszelką wątpliwość fakt, że wielu urzędników administracji ogólnej, i to nie tylko urzędników referujących, ale i niektórzy urzędnicy na stanowiskach kierowniczych, nie posiadają dokładnej znajomości obowiązujących przepisów o organizacji i trybie urzędowania władz administracji ogólnej oraz o postępowaniu administracyjnym. W ostatnich czasach Ministerstwo skonstatowało drastyczny fakt, że **urzędnik, kierujący od dłuższego czasu starostwem** [podkr. JM] nie znał zupełnie rozporządzenia ministerialnego z 30 czerwca 1930 r. „w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania”²¹⁰.*

Rozwiązaniem powyższych problemów miał być odpowiednio skonstruowany system szkolenia urzędników i praktykantów w starostwach. Nieustanne podnoszenie kwalifikacji urzędników było tym bardziej nieodzowne, że mieli oni stosować przepisy wciąż zmieniającego się prawa. Szczególnie dotkliwy był brak wiedzy lub nieumiejętność praktycznego wykorzystywania przepisów z zakresu postępowania administracyjnego lub karno-administracyjnego. Niezgodnie z przepisami kary pieniężne bez wymaganego prawem uprzedniego zagrożenia czy kary w wysokości przekraczającej maksima określone przepisami — wszystko to było efektem braków w wyszkoleniu urzędników²¹¹.

Odpowiedzialność za to leżała formalnie po stronie starostów, choć faktycznie od 1930 r., to znaczy od wydania przepisów regulujących wewnętrzną organizację starostwa obarczono nią zastępców starostów (wicestarostów). W ocenie MSW byli oni czynnikiem stałym, niepodlegającym aż tak intensywnym rosztadom jak starostowie, przez co to na nich spoczywał obowiązek zachowania ciągłości pracy organizacyjnej urzędu. W porównaniu ze starostami mieli oni lepsze przygotowanie merytoryczne. W konsekwencji to zazwyczaj wicestarostowie prowadzili konferencje szkoleniowe, natomiast starostowie

²¹⁰ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 2, t. I–XIII, s. 1331–1332, Pismo wojewody krakowskiego do naczelników wydziałów Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego w sprawie znajomości obowiązujących przepisów, Kraków 20 IV 1936 r.

²¹¹ AP Lublin, Starostwo Powiatowe Łukowskie, sygn. 55, k. 4, Okólnik wojewody lubelskiego nr 26 z dn. 11 III 1933 r. w przedmiocie: usterki w stosowaniu postępowania przymusowego, szkolenie.

byli na nich „mile widziani” jako otwierający i zamykający obrady²¹². Na proces doszkalania urzędników składało się wiele elementów.

Podstawową formą podnoszenia urzędniczych kwalifikacji były konferencje szkoleniowe w starostwach. Prowadzący je zwracali uwagę na przepisy prawa, które ukazały się w ostatnim czasie lub omawiali konkretne kazusy, które pojawiały się w procedurze starostwa. Ich przedmiotem miało być przede wszystkim prawodawstwo, orzecznictwo NTA, wymiana informacji o aktualnej sytuacji w powiecie. Przełożeni zalecali seminaryjną formę zajęć²¹³.

Konferencje szkoleniowe, aby mieć sens, powinny odbywać się cyklicznie. Niektórzy wojewodowie zwracali na ten problem uwagę, polecając ich organizowanie nie rzadziej niż raz na miesiąc lub co dwa tygodnie²¹⁴. W praktyce jednak tak się nie działo, a problem szkolenia podwładnych zajmował dosyć odległe miejsce w hierarchii spraw zajmujących starostę²¹⁵. Dlatego nawet kwartalne, ale regularnie przeprowadzane konferencje były witane z uznaniem²¹⁶. Elementem podnoszenia kwalifikacji były również — dokonywane zazwyczaj przez wicestarostę — lustracje poszczególnych referatów lub komórek w starostwie, mające wykazać ewentualne braki w urzędowaniu²¹⁷. Urzędnicy starostwa byli w niekiedy zobowiązani do wypowiedzi w formie

²¹² Obecność podczas konferencji szkoleniowych, nawet nieregularna, dawała starostom również wgląd jak realizowany jest u nich w starostwie proces szkolenia urzędników, co mogło mieć pewne znaczenie np. lustracji starostwa.

²¹³ Okólnik MSW nr 231 z dn. 22 IV 1919 w sprawie obznajamiania urzędników Powiatowych Komisariatów Rządowych z obowiązującymi ustawami oraz rozporządzeniami władz, („Dz. U. MSW” 1919, nr 32, poz. 403); AIPN Łódź, IPN Ld 011/1555/CD, k. 16–20, Protokół zjazdu zastępców starostów odbytego w dn. 24 I 1931 r. w starostwie powiatowym plockim.

²¹⁴ Okólnik wojewody kieleckiego nr 78 z dn. 19 XI 1926 r., („Dz. U. Woj. Kieleckiego” 1927, nr 1, poz. brak); Okólnik wojewody wołyńskiego nr 2 z dn. 7 XI 1938 r. w sprawie szkolenia urzędników w starostwach („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1938, nr 22, poz. 184). Ponadto władze wyższe zalecały także przeprowadzanie szkoleń doraźnych, np. w związku z podpisaniem konstytucji kwietniowej; AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 19, npag., Pismo okólne wojewody krakowskiego z dn. 7 VI 1935 r. w sprawie znajomości przepisów ustawy konstytucyjnej.

²¹⁵ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 351–365, Charakterystyka i stan organizacyjny Starostwa pow. chrzanowskiego oparte na wynikach lustracji, przeprowadzonej w dniach 2, 3 i 5 listopada 1934 r. przez wojewódzkiego inspektora starostw (Stan porównawczy z okresem od listopada 1933 r. do listopada 1934 r.).

²¹⁶ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 2335, s. 1–2, Organizacja ogólna i personalna starostwa grodzkiego radomskiego, Radom 24 IX 1936 r.

²¹⁷ Prowadzący zebranie zwracał np. uwagę na przesłanie do urzędu wojewódzkiego pism bez załączników, czystopisu bez podpisu, nieaktualne ewidencje etc.; AP Lublin, Starostwo Powiatowe Łukowskie, sygn. 55, k. 6–7, Protokół nr 16 konferencji urzędników starostwa łukowskiego odbytej dn. 10 XII 1932 r.

wypracowania. Przykładem może być debata dotycząca wprowadzenia w administracji ogólnej systemu bezdziennikowego²¹⁸.

Urzędnicy, w tym i starostowie, byli również zobowiązani do zapoznawania się na bieżąco z zawartością „Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej”, „Dziennika Urzędowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych”, wojewódzkiego dziennika urzędowego, „Monitora Polskiego” oraz „Gazety Administracji i Policji Państwowej”. W niektórych województwach wprowadzano specjalne karty kontroli czytania czasopism urzędowych²¹⁹. Od urzędników wymagano również stałego aktualizowania podręcznych zbiorów okólników MSW jako swoistego kompendium niezbędnego do prowadzenia postępowań. Ich stan kontrolowano podczas lustracji starostw²²⁰. Ze swej strony ministerstwo starało się ułatwić zapoznanie z aktualnym stanem ustawodawstwa np. przez wydanie „Zbioru zarządzeń Ministerstwa Spraw Wewnętrznych” czy też numeru „Dz. U. MSW” zawierającego podstawowe przepisy o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej po wprowadzeniu w życie rozporządzenia prezydenta RP z 19 I 1928 r., jak również przygotowywanie, na szczeblu wojewódzkim, podręczników wykorzystywanych przez wicestarostów²²¹. Warto dodać, że proces doszkalania urzędników nie ograniczał się tylko do starostwa, w którym służyli. Znane są przypadki delegowania wicestarosty do sąsiedniego powiatu, gdzie starostwo miało lepiej zorganizowany konkretny referat²²².

Doświadczenie w pracy szkoleniowej zdobyte podczas pełnienia funkcji wicestarosty procentowało później. Widać to doskonale w opiniach kwalifikacyjnych starostów i kierowników starostw powiatowych, którzy przez dłuższy czas piastowali funkcje wicestarostów²²³. Drugą grupą starostów notujących pewne sukcesy w procesach szkoleniowych byli oficerowie przeniesieni z wojska do administracji, którzy w armii służyli na stanowiskach związanych

²¹⁸ AP Kraków, Starostwo Grodzkie Krakowskie, sygn. 101, s. 65, Program konferencji szkoleniowej urzędników starostwa grodzkiego krakowskiego w dn. 12 XII 1936 r.

²¹⁹ Okólnik MSW nr 54 z dn. 28 II 1929 w sprawie „GAiPP”, („Dz. U. MSW” 1929, nr 3, poz. 84); Okólnik wojewody wileńskiego nr 17 z dn. 25 VI 1930 r. w sprawie czytania czasopism urzędowych, („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1930, nr 13, poz. 139).

²²⁰ AP Lublin, Starostwo Powiatowe Łukowskie, sygn. 55, k. 12, Pismo wicewojewody lubelskiego do starostów powiatowych i starosty grodzkiego w Lublinie w przedmiocie utrzymywanie w stanie aktualnym zbioru okólników, Lublin 3 II 1933 r.; AP Poznań, Urząd Wojewódzki Poznański, sygn. 36, k. 5, Kwestionariusz do lustracji starostw.

²²¹ „Dz. U. MSW” 1931, nr 16.

²²² AIPN Warszawa, IPN 0203/4307, k. 6, Pismo starosty mińskiego do starosty powiatowego w Siedlcach, Mińsk Mazowiecki 28 V 1934 r.

²²³ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 6, t. I, npag., [Opinie kwalifikacyjne J. Styczyńskiego, A. Sulisza za rok 1938]; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 812, k. 393, Opinia kwalifikacyjna dr. S. Olszewskiego.

z edukacją. Należy pamiętać też, że w zakresie szkolenia starostom oddano pod opiekę nie tylko podlegających im urzędników, a starostwa były również miejscem praktyk kandydatów do pracy w administracji ogólnej.

Zastępca starosty

Zgodnie z art. 6 rozporządzenia RM z 28 VIII 1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego starostę miał zastępować jeden z referentów administracyjnych, którego wyznaczał minister spraw wewnętrznych²²⁴. Na dłuższą metę rozwiązanie to było jednak nieefektywne, albowiem przy liczbie powiatów sięgającej 280 urzędnicy ministerstwa nie mieli rozeznania co do faktycznych kwalifikacji wszystkich starostów, a cóż dopiero mówić o urzędnikach referendarskich godnych zastąpienia starosty. W takiej sytuacji, zgodnie z zasadą dekoncentracji, zdecydowano się na przesunięcie kompetencji wyznaczania zastępcy starosty na szczebel wojewody, co zresztą usankcjonował art. 68 rozporządzenia prezydenta RP z 19 I 1928 r. W województwie śląskim, gdzie wymienione rozporządzenie nie obowiązywało, zastępcy starostów nadal byli nominowani przez ministra spraw wewnętrznych (który dodatkowo musiał wyrazić zgodę na pełnienie przez nich funkcji zastępczych na gruncie samorządowym)²²⁵. Nieco inaczej było na terenie np. województwa pomorskiego. Tam w pierwszych latach niepodległości zastępcę starosty, zgodnie z postanowieniami ordynacji powiatowej, wybierała miejscowa rada powiatowa²²⁶.

Szczegółowo znaczenie zastępcy starosty w urzędzie regulowało rozporządzenie MSW z 30 VI 1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania wydane w porozumieniu z Ministrami Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa i Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego²²⁷. Zgodnie z nim funkcja ta była piastowana w sposób stały (a nie doraźnie, jak w pierwszych latach II RP), z nominacji wojewody przez urzędnika administracji spraw wewnętrznych kategorii I (zastępcami starostów nie mogli być urzędnicy fachowi). Na co dzień, gdy zastępca starosty nie wypełniał obowiązków wynikających z zastępowania

²²⁴ „Dz. U. RP” 1919, nr 72, poz. 785.

²²⁵ Np. IPMS, kol. 304, t. 3, npag., Pismo wojewody nowogródzkiego do prowizorycznego urzędnika VII st. służb. w Nieświeżu, Nowogródek 20 X 1923 r.; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 954, k. 54, Pismo wojewody poznańskiego do Józefa Robakowskiego, referendarza VIII st. sl. w starostwie grodzkim w Bydgoszczy; AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 468, s. 100–105, Pismo wojewody śląskiego do MSW, [Katowice] 28 III 1933 r.

²²⁶ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Tucholskie, sygn. 54, npag., Pismo starosty powiatowego tucholskiego do wojewody pomorskiego, Tuchola 10 V 1921 r.

²²⁷ „Dz. U. RP” 1930, nr 55, poz. 464. Rozporządzenie to regulowało również kwestie związane z następstwem w kierownictwie urzędu gdyby i zastępca starosty nie mógł sprawować stanowiska.

nieobecnego starosty, do zakresu jego obowiązków należały przede wszystkim kwestie szkoleniowe oraz związane z organizacją biurowości. W praktyce wiązało się to z odpowiedzialnością za weryfikację i podnoszenie kwalifikacji personelu, działania dotyczące podziału czynności w urzędzie i mechanizacji czynności biurowych oraz za faktyczny nadzór nad personelem starostwa²²⁸. Zastępca starosty mógł zostać również wyposażony w szerokie uprawnienia co do decyzji i aprobaty (zwłaszcza odnoszące się do najważniejszych działów starostwa, czyli referatów bezpieczeństwa czy karno-administracyjnego). Mimo jednak takiego uprawnienia organem administracji ogólnej I instancji nadal pozostawał starosta, w związku z czym decyzje winny być podpisywane „za starostę”²²⁹.

Wiele kompetencji starosty nie podlegało jednak delegacji na jego zastępcę. Oznaczało to, że wicestarosta faktycznie tylko zastępował w ich zakresie starostę. Do takich obszarów należały np. funkcje samorządowe (zastępstwo w funkcji przewodniczącego wydziału powiatowego) czy też spełnianie roli reprezentanta rządu w powiecie²³⁰. Za swoistą normę należy natomiast uznać delegowanie zastępcy starosty do udziału w pracach licznych komisji. Z drugiej strony należy pamiętać, że osoba piastująca stanowisko zastępcy starosty była normalnym urzędnikiem referendarskim, a zatem obarczano ją również konkretnymi kategoriami spraw starostwa.

Ważna rola zastępcy starosty wynikała przede wszystkim z faktu, że w naturze obowiązków starosty zawarta była konieczność sprawowania urzędu w terenie, inspekcjonowania powiatu etc. Niezbędna była zatem osoba, która mogła w sposób kompetentny wyręczać starostę w czynnościach biurowych, ewentualnie uczestniczyć zamiast niego w różnych gremiach.

Znaczenie zastępcy starosty dla prawidłowego funkcjonowania urzędu wzrastało wówczas, gdy stanowisko starosty obsadzano oficerami rezerwy czy działaczami niepodległościowymi etc.²³¹ Przyglądając się jednak obsadzie starostw powiatowych w drugiej połowie lat 30., można zauważyć wypracowanie powszechnie stosowanego modelu, w którego ramach nawet przy preferencji

²²⁸ AIPN Łódź, IPN Ld 011/1555/CD, k. 18, Protokół zjazdu zastępców starostów odbytego w dn. 24 I 1931 r. w starostwie powiatowym plockim.

²²⁹ Okólnik wojewody wileńskiego nr 26 z dn. 29 XI 1930 r. w sprawie formy podpisywania pism wychodzących ze starostwa, („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1930, nr 20, poz. 218).

²³⁰ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 539, Charakterystyka i stan organizacyjny starostwa powiatowego chrzanowskiego, oparte na wynikach lustracji starostwa przeprowadzonej w dniach 22–23, 25–26 i 28 maja 1936 r. przez wojewódzkiego inspektora starostw. Okres porównawczy za czas od r. 1935–1936 r.

²³¹ AIPN Łódź, IPN Ld 81/61, t. 2, k. 77, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, Łódź 10 IX 1953 r.

dla przenoszonych z wojska oficerów starostami coraz częściej zostawali właśnie byli wicestarostowie.

Faktyczna współzależność starosty i jego zastępcy przejawiała się w wielu obszarach, m.in. także w odniesieniu do urlopów. W przypadku urlopu starosty lub każdorazowej niemożności piastowania przezeń urzędu zastępował go zastępca (wicestarosta), dlatego też udanie się na urlop wicestarosty było uzależnione od powrotu z niego starosty²³².

Formą współzależności we wczesnych latach Polski niepodległej było również powoływanie zastępcy starosty w tym samym trybie co starosty, czyli przez miejscowe społeczności²³³.

Pewien zamęt w kwestii zastępstwa starosty wprowadziło rozporządzenie RM z 19 XII 1933 r. o ustanowieniu tabeli stanowisk we władzach, urzędach, zakładach i instytucjach państwowych. Wyodrębniało ono stanowisko wicestarosty, nie precyzując, czy niezbędne jest odrębne poruczanie obowiązków zastępcy starosty ani też czy zastępcy starosty będą podlegali automatycznej nominacji na wicestarostów. Ostatecznie, od końca 1934 r. MSW zaczęło ujednolicać te kwestie, mianując na stanowiska wicestarostów urzędników starostw, którzy mieli pełnić funkcje zastępców starostów²³⁴.

Sukcesywnemu wyodrębnianiu obowiązków związanych ze stanowiskami zastępców starostów towarzyszyła swoista emancypacja w zakresie procesu szkoleniowego. Mieli oni bowiem również swoje zjazdy wojewódzkie. Wiązał się z tym oblig przekazania spraw prowadzonych przez wicestarostę w momencie przeniesienia służbowego. Oczywiście, ze względu na zakres obowiązków wicestarosty, odpowiedni protokół zdawczo-odbiorczy dotyczył wyłącznie spraw z zakresu administracji (a nie samorządu), a osobą obecną przy jego spisaniu był starosta powiatowy²³⁵. Wskazuje to na usamodzielnianie wicestarosty, a z drugiej strony także na swoiste pozbywanie się odpowiedzialności przez starostę²³⁶.

²³² AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 241, s. 30 Pismo referendarza-zastępcy starosty Ludwika Cichego do wojewody lubelskiego w sprawie Ludwik Cichy — urlop wypoczynkowy, Lubartów 29 VII 1934 r.

²³³ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1084, k. 8, Pismo komisarycznego starosty Wojnowskiego do wojewody w Toruniu, Świecie 1 VII 1920 r.

²³⁴ „Dz. U. RP” 1933, nr 102, poz. 780; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 732, t. I, s. 417–418, Pismo wicewojewody kieleckiego do MSW w sprawie obsadzania stanowisk zastępców starosty wzgl[ędnie] wicestarostów, Kielce 18 IV 1934 r.

²³⁵ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 18, s. 17, Protokół zdawczo-odbiorczy spisany w dn. 20 X 1937 r. w starostwie powiatowym żywieckim...

²³⁶ W tych kategoriach należy interpretować np. odwołanie wicestarosty W. Medweckiego za dopuszczenie do zajęć antyniemieckich w Bielsku pod nieobecność starosty powiatowego. Relacja p. W. Bocheńskiego z dn. 25 XI 2008 r., w zbiorach autora.

Emancypacji zastępcy starosty towarzyszył wprowadzony w połowie lat 30. odrębny system jego oceny. W przeciwieństwie do innych referendarzy zatrudnionych w starostwie na kryteria oceny kwalifikacji zastępcy starosty składały się: stopień samodzielności prowadzonych spraw, stosowanie prawa aprobaty, znajomość powiatu, zaufanie społeczności, umiejętność obcowania ze stronami czy też stosunek do starosty. Świadczyło to o zdrowej i naturalnej tendencji wybierania przyszłych starostów spośród zastępców starostów²³⁷.

Wpływ władz wyższych na faktyczne relacje między urzędującym starostą a jego zastępcą nie ograniczał się wyłącznie do sprawy mianowania następcy. W tym zakresie, zwłaszcza w pierwszych latach niepodległości, wojewodowie lub minister popełniali niejednokrotnie karygodne i fundamentalne błędy. Niezależnie bowiem od cech indywidualnych kandydata należało unikać sytuacji pozostawienia danej osoby w charakterze zastępcy starosty (komisarza ludowego) na terenie powiatu, w którym uprzednio był on starostą. Sytuacje takie zawsze, ze względów czysto ludzkich, generują spory. Jak dowodzą nierzadkie przykłady, prowadziło to do destabilizacji sytuacji w powiecie, przede wszystkim wskutek prowadzonej przez frakcję skupioną wokół byłego starosty, a urzędującego wicestarosty gry przeciwko urzędującemu staroście. Wydaje się, że takich błędów nie można było usprawiedliwić brakami personalnymi²³⁸. Inna sprawa, że czasami na relacje między starostą a zastępcą negatywny wpływ miały ambicje tego drugiego, pobudzone poruczonym czasowo kierownictwem starostwa²³⁹.

Warto pamiętać, że w zdrowej strukturze aparatu administracyjnego stanowisko wicestarosty było jednym ze szczebli hierarchii urzędniczej, po którym w efekcie polityki awansowej winny nastąpić dalsze, przede wszystkim awans

²³⁷ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1020, npag. [Karta kwalifikacyjna zastępcy starosty].

²³⁸ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 373, s. 18–19, Sprawozdanie z inspekcji urzędu powiatowego w Jędrzejowie dokonanej w dniu 3–7 II 1920 r.;

²³⁹ Skarżący się starosta stwierdzał: *Sekretarz Namiestnictwa Władysław Porański po ustąpieniu Rady Milińskiego prowadził aż do czasu objęcia urzędowania przez niżej podpisanego zastępczo tutejsze Starostwo, chciałby koniecznie zostać kierownikiem tutejszego Starostwa. Oskarżenia o nieojalność, podburzanie ludności, współpracę z żydowskimi spekulantami uzupełniał zarzutami o nadużycia finansowe: Sekretarz Porański żyje nad stan, nie mając żadnego majątku prywatnego ani dochodów od rodziny wydaje wielkie sumy pieniędzy, wspomnę tylko, że w czasie mego urzędowania (4 miesiące) kupił kilka ubrań i kilka par trzewików kosztem jakichś 200 000 Mk nie wliczając w to bardzo kosztownych strojów rodziny. Wobec powyższego stanu rzeczy proszę o rychłe przeniesienie Porańskiego z Brzeżan.* AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 23483, s. 189–191, Pismo starosty brzeżańskiego do Prezydium Województwa w Tarnopolu, Brzeżany 2 IX 1921 r.

na starostę²⁴⁰. Pozostawianie urzędnika w roli wiecznego zastępcy starosty, zwłaszcza gdy urząd ten był obejmowany np. przez świeżo przyjmowanych do administracji ogólnej oficerów w stanie spoczynku, budziło niezadowolenie mające wpływ na wydajność pracy²⁴¹.

8. W urzędzie starościńskim

8.1. Referat prawno-administracyjny

Generalnie przez pierwsze dziesięć lat Polski niepodległej w postępowaniu administracyjnym obowiązywały na ziemiach polskich albo regulacje zaborcze, albo przyjęte przez polskie organa władzy państwowej, ale obejmujące jedynie wąski jego wycinek. Systemową unifikację wprowadzało rozporządzenie prezydenta RP z 22 III 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, ujednolicające zasady obowiązujące na terenie całego państwa. Rozwiązania, które znalazły się w tym rozporządzeniu, pozwalały na bezzwłoczne załatwianie spraw nieskomplikowanych, zobowiązując władzę do wydobywania akt, na które strona się powołuje etc.²⁴²

Poważnym utrudnieniem w stosowaniu procedury administracyjnej i karno-administracyjnej był brak wykwalifikowanych kadr urzędniczych, przede wszystkim legitymujących się wykształceniem prawniczym. Stan ten w pierwszych latach można jeszcze łatwo wytłumaczyć, jednak i później sytuacja jedynie w niewielkim stopniu się poprawiła. Podstawową przyczyną był brak odpowiedniej liczby kandydatów z wykształceniem prawniczym oraz konkurencja innych działów administracji czy sektora prywatnego. Ostatecznie ewolucja administracji poszła w kierunku oparcia zasobów kadrowych starostw na urzędnikach II kategorii (z wykształceniem średnim) z pozostawieniem stosunkowo niewielkiej liczby urzędników I kategorii, przede wszystkim na stanowiskach kierowniczych. Oznaczało to, że na jedno starostwo miało przypadać od jednego do czterech (w zależności od wielkości) funkcjonariuszy z wykształceniem prawniczym.

²⁴⁰ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 355, Charakterystyka i stan organizacyjny Starostwa pow. chrzanowskiego oparte na wynikach lustracji, przeprowadzonej w dniach 2, 3 i 5 listopada 1934 r. przez wojewódzkiego inspektora starostw (Stan porównawczy z okresem od listopada 1933 r. do listopada 1934 r.).

²⁴¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 826, k. 136; ibidem, sygn. 829, k. 66.

²⁴² R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 120–123; idem, *Geneza rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym*, „GAiPP” 1933, nr 15, s. 11–18; Okólnik MSW nr 104 z dn. 27 VI 1928 r. Ogólne wskazówki w związku z wejściem w życie rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, („Dz. U. MSW” 1928, nr 3, poz. 68).

Mimo wspomnianych, zapisanych w rozporządzeniu ułatwień, często pojawiającym się zarzutem był nadmiar długotrwałej i niepotrzebnej korespondencji²⁴³. Podobnie duże problemy były z dochowywaniem przepisanych terminów.

Działalność referatów prawno-administracyjnych w zakresie orzecznictwa wpisywała się w strukturę administracji II Rzeczypospolitej, to znaczy pracujący w nich referenci wydawali w imieniu starosty decyzje w I instancji. Co ciekawe, w latach 1919–1923 obywatelom przysługiwało, na podstawie ustawy z 2 VIII 1919 r., prawo odwołania się od orzeczeń wojewody do ministra (także w sprawach, w których ten pierwszy wydawał orzeczenia w II instancji)²⁴⁴.

Istotną funkcję w postępowaniu administracyjnym spełniały urzędy gmin, albowiem to one były odpowiedzialne za dostarczenie wezwań stronom biorącym udział w postępowaniu.

Specyfika regionalna struktur administracji ogólnej przejawiała się także w działalności referatów prawno-administracyjnych. Przykładem może być chociażby problem optantów, czyli osób, które, na podstawie traktatu wersalskiego, deklarowały prawo opcji na rzecz Niemiec. Pojawienie się tego kompleksu spraw powodowało, że np. w starostwach powiatowych województwa poznańskiego czy pomorskiego (choć nie wszystkich, bo było to zależne od liczby Niemców zamieszkujących powiat) obieg dokumentów związanych z optantami stanowił istotny odsetek spraw załatwianych w tym referacie, podczas gdy na terenie np. województwa krakowskiego problem ten nie występował²⁴⁵.

Na działalność referatu prawno-administracyjnego składały się również bardziej szczegółowe zagadnienia, z których kilku przykładowym warto się, choć w skrócie, nieco bliżej przyjrzeć.

Kwestie wyznaniowe

Rozległość problematyki wyznaniowej była uzależniona od skali powiązań między danym związkiem wyznaniowym a strukturami państwowymi. O ile

²⁴³ Np. AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 169–185, Pismo inspektora starostw do naczelnika Wydziału Ogólnego [Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego] w sprawie: Lustracja starostwa powiatowego bialskiego — spostrzeżenia, Kraków 7 IV 1938 r. Por. P. Górski, *op. cit.*, s. 139–148 z zastrzeżeniami J. Mierzwa, *Nieprofesjonalna profesjonalizacja (Piotr Górski, Profesjonalizacja administracji państwowej w Polsce 1918–1939. Uwarunkowania społeczne i kulturowe, Kraków 2011)*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2011, t. IV, s. 141–152.

²⁴⁴ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 2, t. XIV, s. 63–65, Pismo MSW do Wojewodów, Delegata Rządu w Wilnie i Komisarza Rządu na m. st. Warszawę w sprawie ustawy z 1 VIII 1923 r. Dz. Ust. nr 91, poz. 712 o środkach prawnych od orzeczeń władz administracyjnej

²⁴⁵ Np. AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sepoleńskie, sygn. 63; ibidem, sygn. 49.

Kościół rzymskokatolicki cieszył się daleko idącą autonomią, o tyle pole styczności między starostwami a żydowskimi gminami wyznaniowymi, kościołami protestanckimi czy cerkwią prawosławną było dosyć ścisłe. Z drugiej strony na terenie byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego duchowni działali jako urzędnicy stanu cywilnego, w niektórych jedynie sytuacjach zastępowani przez władze administracji ogólnej²⁴⁶. W b. zaborze pruskim akta stanu cywilnego prowadzone były przez miejscowe władze policyjne²⁴⁷.

Sprawami wyznaniowymi administracja ogólna I instancji zajmowała się we współdziałaniu z MWRiOP, do którego kompetencji należało *wykonywanie wszelkich praw i opieki państwowej w sprawach wyznaniowych*²⁴⁸. Kontakt z tym ministerstwem odgrywał w bieżącej działalności starostwa bardzo istotną rolę — starostwie byli zobowiązani do konsultowania się z nim w kwestii przymusowych zarządzeń wobec duchownych (w tym aresztowań) czy otwierania cerkwi prawosławnych. MWRiOP stanowiło także drugą i ostatnią instancję dla sprawowanego przez starostów nadzoru nad dozorami kościelnymi odpowiedzialnymi za inwestycje w budynki kościelne²⁴⁹. Starostowie byli zobowiązani również na terenie Królestwa Polskiego do sprawowania nadzoru nad zebraniami parafialnymi. Wiele z tych regulacji, będących pozostałością z okresu zaborów, zostało uchylonych po podpisaniu konkordatu²⁵⁰. Starostowie

²⁴⁶ Taką sytuacją była np. deklaracja wystąpienia z Kościoła rzymskokatolickiego przebywającego w więzieniu działacza komunistycznego; AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 173, npag., Pismo Longina Lewickiego do starosty łódzkiego, Białystok-więzienie 19 II 1930 r.

²⁴⁷ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1993, s. 125. Kwestia pełnienia przez duchowieństwo funkcji urzędników stanu cywilnego budziła niekiedy pewne wątpliwości: *Najczęściej powtarzającą się wadą tych dokumentów [metryk] jest to, że wystawiane są one na małych skrawkach liniowanego papieru i sporządzane są nieczytelnym pismem*; AP Lublin, Starostwo Powiatowe Białskie [Podlaskie], sygn. 185, Pismo okólne wojewody lubelskiego z dn. 11 VII 1925 r. w przedmiocie: wystawianie dokumentów metrykalnych.

²⁴⁸ Dekret RR z dn. 3 I 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim, („Dz. PPP” 1918, nr 1, poz. 1); P.A. Leszczyński, *Centralna administracja wyznaniowa II RP. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego*, Warszawa 2006, s. 181.

²⁴⁹ „Dz. Praw Królestwa Polskiego” 1862, t. 61, s. 136–139; Okólnik MSW nr 806 z dn. 10 XII 1919 r. w sprawie dozorów kościelnych, („Dz. U. MSW” 1920, nr 6, poz. 849); Pismo okólne Urzędu Wojewódzkiego z dn. 5 X 1929 r. o odnawianiu kościołów i cerkiewek, („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1929, nr 13, poz. 152); AP Lublin, Starostwo Powiatowe Białskie [Podlaskie], sygn. 185, s. 1–5, Okólnik wojewody lubelskiego nr 558 z dn. 7 VII 1921 r. w przedmiocie: dozory kościelne i ich zadania oraz obowiązki; ibidem, Starostwo Powiatowe Konstantynowski, sygn. 127, k. 18, Pismo wojewody lubelskiego do starosty w Janowie Podlaskim w przedmiocie: dozór kościelny w Kornicy, Lublin 29 VIII 1924 r.; *Historia państwa i prawa...*, t. IV, s. 129.

²⁵⁰ Szerzej por. K. Krasowski, *Związki wyznaniowe w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Warszawa-Poznań 1998, s. 89–105.

byli, na skutek interwencji władz kościelnych, zobligowani, by w sprawach *ważniejszych* [...] *wyznaniowo-politycznych* nie komunikować się z księżmi bezpośrednio, ale za pośrednictwem kurii diecezjalnej²⁵¹.

Związkom wyznaniowym prawnie uznanym przysługiwały liczne przywileje i uprawnienia. Przyznając je, władze państwowe żądały w zamian prawa do wykonywania nadzoru nad nimi. Kwestie uprawnień przysługujących administracji państwowej regulowały konkordat oraz ustawy dotyczące statusu poszczególnych uznanych związków wyznaniowych, przy czym, jak wspomniano, liberalniej odnoszono się do działalności Kościoła rzymskokatolickiego, a w sposób bardziej restrykcyjny traktowano działalność związków mniejszości religijnych.

Władze administracji ogólnej I instancji spełniały funkcje informacyjne wobec władz wyższej instancji. Przykładowo, w związku z pracami nad uregulowaniem statusu Kościoła prawosławnego w Polsce zostały zobowiązane do udostępnienia odpowiednich danych o charakterze informacyjno-statystycznym²⁵². Starostowie byli zobligowani do przekazywania informacji dotyczących planów zakładania nowych parafii rzymsko-katolickich (w związku ze zobowiązaniami finansowymi państwa wynikającymi z konkordatu)²⁵³. Z przepisów konkordatu MWRiOP przysługiwało prawo wyrażania sprzeciwu wobec decyzji personalnych w Kościele rzymskokatolickim. Możliwość skorzystania z niego warunkowana była dotrzymaniem terminu 30 dni. Stąd też starostowie przekazywali za pośrednictwem urzędu wojewódzkiego dane dotyczące m.in. postawy politycznej księży (podobnie jednak jak w przypadku np. spraw paszportowych i tu nierzadko nie dotrzymywali wymaganych terminów, choć ze względu na wagę kwestii dopuszczano składanie meldunków również drogą telefoniczną)²⁵⁴.

²⁵¹ AP Lublin, Starostwo Powiatowe Białskie [Podlaskie], sygn. 185, s. 35, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewody w Lublinie w sprawie korespondencji władz państwowych z kościelnymi, Warszawa 27 IX 1923 r.

²⁵² AAN, Urząd Wojewódzki Wołyński, sygn. 56, k. 102, Pismo dyrektora Departamentu MWRiOP F. Potockiego do wojewody w Łucku, Warszawa 3 XII 1935 r. Ścisłe tajne.

²⁵³ AP Lublin, Starostwo Powiatowe Białskie, sygn. 185, s. 54, Pismo okólne wojewody lubelskiego w przedmiocie: Tworzenie parafii katolickich, Lublin 7 XII 1925 r.

²⁵⁴ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1993, s. 135; AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 173, npag., Pismo radcy wojewódzkiego W. Markiewicza do starosty powiatowego w Łodzi w przedmiocie ks. Józef Zalewski przeniesienie na stanowisko proboszcza parafii w Strykowie, B. Pilne. Poufne, Łódź 25 VI 1931 r.; ibidem, sygn. 174, npag., Pismo naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Łódzkiego do starosty powiatowego w Łodzi w przedmiocie: ks. Jan Dzikowski — przeniesienie na stanowisko proboszcza w parafii Strzegocin, Łódź 25 III 1937 r.; AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 230, k. 76–77, Protokół ze zjazdu starostów, odbytego w dniu 17 XII 1929 r. w gmachu Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, Zał. 9. Wydział Administracyjny. Tezy na zjazd

Wobec duchownych różnych związków wyznaniowych starosta występował jako reprezentant rządu. Tak było np. w odniesieniu do Cerkwi prawosławnej, w relacjach z którą starosta odbierał od duchownych przysięgę (gdy byli nowo wyświęceni lub obejmowali parafię po raz pierwszy), w razie śmierci proboszcza przejmował dokumenty urzędowe, księgi parafialne oraz urzędową pieczęć i przekazywał je następcy. Biskup był również zobowiązany do powiadomienia odpowiedniego starosty o przeniesieniu lub usunięciu zarządcy parafii²⁵⁵. Starosta reprezentował także władze państwowe podczas uroczystości z okazji świąt państwowych i kościelnych. Również i tu Kościół rzymskokatolicki korzystał z pewnych preferencji — w przypadku równoległych nabożeństw np. z okazji święta Konstytucji 3 maja starosta zazwyczaj brał udział w mszy katolickiej, a na uroczystości w synagodze wysyłał referenta²⁵⁶. W gorszej sytuacji znajdowały się związki wyznaniowe, które nie zostały prawnie uznane²⁵⁷.

W kwestii organizacji społeczności żydowskiej do 1928 r. obowiązywały regulacje z okresu zaborów lub rozwiązania tymczasowe²⁵⁸. Do ich ujednolicenia doszło wraz z wydaniem odpowiedniego rozporządzenia obowiązującego na obszarze całej Rzeczypospolitej (z wyjątkiem woj. śląskiego)²⁵⁹. Gminy wyznaniowe żydowskie spełniały zadania nie tylko czysto religijne, ale także kulturalno-oświatowe, charytatywne, dotyczące zarządzania posiadanym majątkiem czy utrzymania funkcjonariuszy (rabina, rzezaka). Funkcje nadzorcze

Starostów odbyty w dniu 17 grudnia 1929 r.; AP Kraków, Starostwo Grodzkie Krakowskie, StGKr 95, k. 137, Okólnik wojewody krakowskiego nr 291 z dn. 3 XII 1925 r. w sprawie probostw „regiae collationis” i prawa weta Rządu, z powodu wejścia w życie konkordatu.

²⁵⁵ Tymczasowe przepisy o stosunku Rządu do Kościoła Prawosławnego, („MP” 1922, nr 38, poz. 20); Okólnik wojewody wołyńskiego nr 47 z dn. 16 III 1922 r. w sprawie Tymczasowych Przepisów o stosunku Rządu do Kościoła Prawosławnego, („Dz. U. Województwa Wołyńskiego” 1922, nr 2, poz. 211).

²⁵⁶ AP Kielce, Starostwo Powiatowe Będzińskie, sygn. 1, k. 31, Sprawozdanie sytuacyjne za czas od dnia 1 do dnia 31 X 1938 r. Ruch wyznaniowy, Będzin 2 XI 1938 r.; ibidem, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 6, s. 4, Pismo Zarządu Gminy Wyznaniowej Żydowskiej w Kielcach do Starosty w Kielcach, Kielce 29 IV 1934 r.

²⁵⁷ AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 173, npag., Pismo starosty powiatowego łódzkiego do posterunków PP i Komisarjatu PP w Zgierzu oraz Komendy Powiatowej PP w przedmiocie wyznanie Wolnego Luterskiego Kościoła — stan prawny, Łódź 16 XII 1930 r.

²⁵⁸ Np. AP Lublin, Starostwo Powiatowe Białskie [Podlaskie], sygn. 198, s. 1–13, Przepisy obowiązujące dotyczące organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na terenie b. Królestwa Kongresowego (na zasadzie dekretu Naczelnika Państwa z d. 7 lutego 1919 r., Dziennik Praw Nr 14, poz. 175).

²⁵⁹ Rozporządzenie MWRiOP z dn. 5 IV 1928 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezydenta RP o uporządkowaniu stanu prawnego w organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego, („Dz. U. RP” 1928, nr 52, poz. 500).

wobec gmin wyznaniowych żydowskich sprawował minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego, natomiast w odniesieniu do pojedynczych gmin — starostowie jako organ administracji ogólnej I instancji. Starostom przysługiwało prawo zatwierdzania organów gminy, a w przypadku trzykrotnej odmowy — prawo mianowania przewodniczącego²⁶⁰.

Nadzór nad gminami żydowskimi wiązał się z kilkoma podstawowymi problemami. Po pierwsze do władz administracyjnych należało przeprowadzenie wyborów władz gminy (w przypadku gmin mniejszych — zarządu, a w przypadku gmin wielkich — rady gminy oraz zarządu). Starostwie dążyli do wprowadzenia do zarządu czy rady osób lojalnych wobec państwa, jednak na preferencje władz nakładały się konflikty między żydowskimi stronnictwami czy grupami interesów²⁶¹. Poważnym kłopotem dla starostów było również sprawowanie faktycznego, a nie tylko formalnego nadzoru nad gminami. Zgodnie z zaleceniami miał on się ograniczać przede wszystkim do przestrzegania przez nie prawa. Jednym z powodów interwencji ze strony władz nadzorczych była ich nieodpowiedzialna gospodarka finansowa²⁶². Poważnym problemem były również liczne opóźnienia w procedurze przedstawiania budżetów władzom nadzorczym²⁶³.

Starostowie jako reprezentanci rządu dążyli przede wszystkim do tego, aby żydowskie gminy wyznaniowe funkcjonowały sprawnie, były samowystarczalne ekonomicznie, a zarządzali nimi ludzie lojalni wobec państwa²⁶⁴. Ingerencje

²⁶⁰ K. Samsonowska, *Wyznaniowe gminy żydowskie i ich społeczności w województwie krakowskim (1918–1939)*, Kraków 2005, s. 24.

²⁶¹ Np. W. Rezmer, *Żydowska gmina wyznaniowa w Kartuzach w latach 1920–1939*, [w:] *Żydowskie gminy wyznaniowe. Studia z dziejów kultury żydowskiej w Polsce*, t. I, pod red. J. Woroneczaka, Wrocław 1995, s. 115; K. Samsonowska, *op. cit.*, s. 193–194. Wybory do zarządów żydowskich gmin wyznaniowych były również wykorzystywane do zbierania przez administrację materiału pogładowego o tendencjach poszczególnych żydowskich ugrupowań politycznych; AP Lublin, Starostwo Powiatowe Białskie [Podlaskie], sygn. 198, s. 99, Pismo okólne wojewody lubelskiego z dn. 15 V 1924 r. w przedmiocie: wybory do zarządów żyd. gmin wyznaniowych. Poufne.

²⁶² AAN, Urząd Wojewódzki Tarnopolski, sygn. 34, Protokół 2-dniowego zjazdu starostów powiatowych województwa tarnopolskiego, jako przewodniczących Tymczasowych Wydziałów Powiatowych odbytego w dniach 19 i 20 maja 1932 r. pod przewodnictwem wojewody tarnopolskiego Kazimierza Moszyńskiego, s. 17.

²⁶³ *Budżety żydowskich gmin wyznaniowych za lata poprzednie przedkładali mi Panowie zwykłe z bardzo wielkim opóźnieniem, tak że dotychczas jeszcze otrzymuję budżety za rok 1922 [...] proces przedkładania operatów budżetowych musi postępować w szybszym tempie i nie powinien zmuszać Władz do uciekania się do środków represyjnych*; AP Lublin, Starostwo Powiatowe Białskie [Podlaskie], sygn. 198, s. 38–39, Okólnik wojewody lubelskiego nr 91 z dn. 5 II 1923 r. w przedmiocie: Budżety żydowskich gmin wyznaniowych na rok 1923 r.

²⁶⁴ Szerzej por. K. Urbański, *Gminy żydowskie małe w województwie kieleckim w okresie międzywojennym*, Kielce 2006, s. 46–73.

ograniczały się przede wszystkim do tych sfer. Niezależnie od działalności starostwa w obszarze spraw wyznaniowych ważnym elementem były relacje między starostami a przedstawicielami związków wyznaniowych.

Stosunkowo obszerną płaszczyzną, na której dochodziło do konfliktów między duchowieństwem (różnych wyznań) a administracją ogólną I instancji były zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, ściśle zresztą wiążące się z kwestiami *stricte* politycznymi. Reakcję ze strony starostów wywoływały wystąpienia i kazania, czy szerzej — działalność duchownych przede wszystkim grekokatolickich i prawosławnych przejawiająca się w krytycznym stosunku do Rzeczypospolitej²⁶⁵. W walce z taką działalnością antypaństwową sięgano również do instrumentów z zakresu polityki karno-administracyjnej.

Bardziej zróżnicowane reakcje wzbudzała postawa księży rzymskokatolickich. Kler rzymskokatolicki w większości był politycznie zorientowany na Narodową Demokrację. Stąd też przejście władzy przez piłsudczyków i wynikające z tego zmiana kursu polityki, działania administracji ogólnej I instancji oraz wymiana części kadr pociągały za sobą krytyczne reakcje niektórych proboszczów²⁶⁶. Specyfika relacji między administracją a Kościołem nakazywała jednak dużą ostrożność. Tarcia wywoływał np. zwyczaj bezpośredniego zwracania się starostów lub podległych im urzędników w sprawach leżących właściwie w zakresie polityki wyznaniowej do księży, z pominięciem kurii biskupich. Doprowadziło to w konsekwencji do interwencji prymasa Polski na rzecz jednolitego uregulowania tej kwestii²⁶⁷. Uzgodniono zatem, że kontakty te będą odbywały się co najmniej na poziomie wojewoda — biskup²⁶⁸.

Niezależnie od sporów oraz konfliktów ołtarz i władza potrzebowały się wzajemnie. Podjęcie działalności w nowym lokalu starostwa poprzedzało

²⁶⁵ Np. AAN, Urząd Wojewódzki Wołyński, sygn. 56, k. 4, Pismo naczelnika Urzędu Śledczego w Łucku do Urzędu Wojewódzkiego Wołyńskiego w Łucku, Łuck 19 X 1929 r.; ibidem, Polacy na Kresach, sygn. 2430, Wykaz księży prawosławnych zamieszkających na terenie województwa wołyńskiego, podejrzanych o wrogą działalność wobec Polski, Łuck marzec 1939 r. Tajne; ibidem, MSW, dopływ — III, sygn. 1073, Raport „Mniejszość Ukraińska” [1933], k. 77.

²⁶⁶ AAN, Urząd Wojewódzki Wołyński, sygn. 56, k. 9, Pismo starosty powiatowego sarnieńskiego do naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego Urzędu Wojewódzkiego Wołyńskiego w przedmiocie: Akeja katolicka, Sarny 6 V 1932 r. Tajne; ibidem, k. 25, Pismo starosty powiatowego krzemienieckiego do Wołyńskiego Urzędu Wojewódzkiego w Łucku w przedmiocie ks. Studziński — działalność, Krzemieniec 6 VII 1934 r.; B. Żongolłowicz, *op. cit.*, s. 476. Starostowie narzekali również na otwartą agitację wyborczą kleru za chadecją lub endecją.

²⁶⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 1076, k. 3, Pismo MSW do wojewody poznańskiego w sprawie korespondencji władz państwowych z kościeln[y]mi, Warszawa 23 IX 1923 r.

²⁶⁸ W. Mędrzecki, *Inteligencja polska...*, s. 208–211.

jego poświęcenie²⁶⁹. Nabożeństwa, co należy podkreślić, różnych wyznań i obrządków, towarzyszyły corocznym uroczystościom związanym z Nowym Rokiem, 3 Maja, 11 Listopada (również przed ustanowieniem tego dnia Świętem Niepodległości), a także imieninom prezydenta Mościckiego czy Józefa Piłsudskiego.

Kościół rzymskokatolicki był przy takich okazjach traktowany szczególnie, przy czym wydaje się, że kwestie czysto religijne nie miały tu większego znaczenia. Zdarzało się, że starosta z okazji święta 3 Maja dostawał zaproszenia na mszę świętą, nabożeństwa w zborze, synagodze oraz cerkwi, przy czym uroczystości odbywały się w tym samym momencie. Postawa władz administracyjnych wobec takich sytuacji była czytelna na poziomie województwa, ale wydaje się, że *per analogiam* można ją odnosić i do powiatu. Wojewoda brał udział w mszy świętej, natomiast do udziału w pozostałych nabożeństwach byli oddelegowani naczelnicy wydziałów²⁷⁰.

Z drugiej strony starostowie współpracowali z duchowieństwem reprezentującym prawnie uznane związki wyznaniowe w zwalczaniu środowisk mogących być przeciwnikami obu struktur. Za takie uchodziły np. środowiska tzw. wolnomyślicieli, usiłujące działać w kręgach młodzieżowych, co uważano za zjawisko szkodliwe z państwowego punktu widzenia²⁷¹. W tych kategoriach oceniano również działalność wyznaniową Badaczy Pisma Świętego, sądząc, że może ona sprzyjać ruchom komunizującym²⁷². Nierzadko także źródłem zajęć przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu były działania o charakterze agitacyjnym, podejmowane przez przedstawicieli Polskiego Narodowego Kościoła Katolickiego czy Polskiego Kościoła Starokatolickiego. Istniała tu zbieżność interesów związków wyznaniowych prawnie uznanych i państwa — pierwsze starały się chronić swój stan posiadania, a drugie było zainteresowane zapewnieniem porządku publicznego²⁷³.

²⁶⁹ AAN, MSW, sygn. 180, s. 123, Pismo wojewody kieleckiego do MSW w przedmiocie: poświęcenie lokalu Starostwa Zawierciańskiego, Kielce 28 II 1927 r.

²⁷⁰ AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 6.

²⁷¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 1076, k. 4–6, Pismo MSW do wojewodów, delegata rządu w Wilnie, komisarza rządu na m. st. Warszawę, Warszawa 9 I 1924 r.

²⁷² Ibidem, k. 10–12, Pismo naczelnika Wydziału MSW do sędziego śledczego SO w Radomiu rewiru sandomierskiego, Warszawa 2 V 1931 r. Tajne.

²⁷³ AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 173, npag., Pismo starosty powiatowego łódzkiego do posterunków PP i Komisariatu PP w Zgierzu oraz Komendy Powiatowej PP w przedmiocie wyznanie Wolnego Luterskiego Kościoła — stan prawny, Łódź 16 XII 1930 r.

Zezwolenia na posiadanie broni i amunicji

Kwestie związane z zezwoleniami na posiadanie broni należą do zagadnień z obszaru dwóch odrębnych referatów. Tym samym stanowiło to w warunkach organizacji i podziału pracy w starostwie asumpt do odpowiedniego ich przydzielenia poszczególnym referendarzom. Z jednej strony mamy do czynienia z materiałą wchodzącą w zakres działania referatu bezpieczeństwa. Posiadanie przez społeczeństwo dużych ilości broni, zazwyczaj nierejestrowanej, było efektem niepełnego rozbrojenia po zakończeniu I wojny i walk o granice. W konsekwencji, zwłaszcza na przełomie lat 20. i 30., broń ta trafiała w większych partiach w ręce elementów przestępczych, jak również stawała się podstawą uzbrojenia bojówek partyjnych ugrupowań wyrotowych i opozycyjnych²⁷⁴. Kwestia wydostania od społeczeństwa tej nielegalnie posiadanej broni była elementem stale przewijającym się w wytycznych MSW²⁷⁵. Z drugiej strony większość posiadanej nielegalnie broni była wykorzystywana w celach kłusowniczych, czyli sprawy tego dotyczące mieściły się w zakresie działania referatu karno-administracyjnego.

Dodatkową komplikacją było zróżnicowanie broni ze względu na cel użycia i podmiot nią dysponujący. Istniała bowiem broń łowiecka, kolekcjonerska, szkoleniowa, pistolety chemiczne (czyli broń ogłuszająca), ale także broń wojskowych i funkcjonariuszy PP zwalnianych ze służby, posłów, wójtów i sołtysów czy członków korpusu dyplomatycznego.

Najczęściej musiano rozwiązywać kwestie zezwoleń na posiadanie broni łowieckiej. Zezwolenia dotyczące prawa do jej posiadania, jak również karty łowieckie umożliwiające legalne polowania wydawane były przez starostwa. Kierowano się tutaj zarówno przesłankami z zakresu bezpieczeństwa publicznego, jak i opiniami nadleśnictwa²⁷⁶. Działania starostów wiązały się głównie

²⁷⁴ Ibidem, sygn. 54, k. 26, Pismo naczelnika Urzędu Śledczego w Łodzi do Komendy PP m. Łodzi i Powiatowych Komend PP [Województwa Łódzkiego] w przedmiocie: rozbijanie ludności, Łódź 7 VI 1934 r.

²⁷⁵ Np. Okólnik MSW nr 105 z dn. 14 X 1924 r. w sprawie broni palnej, („Dz. U. MSW” 1924, nr 2–6, poz. 127).

²⁷⁶ Na zasadzie dekoncentracji przekazano również starostom prawo do wydawania zezwoleń na wyrób i sprzedaż broni i amunicji. AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 2051, s. 37–38, Pismo starosty powiatowego stopnickiego do Wojewody w Kielcach, Busko 6 VII 1931 r.; Rozporządzenie Prezydenta RP z dn. 27 X 1932 r. Prawo o broni, amunicji i materiałach wybuchowych, („Dz. U. RP” 1932, nr 94, poz. 807); Rozporządzenie MSW z dn. 11 X 1928 r. o dekoncentracji niektórych kompetencji w zakresie administracji spraw wewnętrznych, („Dz. U. RP” 1928, nr 93, poz. 828); AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Chojnickie, sygn. 284, npag., Pismo starosty powiatowego chojnickiego do Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego w przedmiocie: Redwacz Ludwik pozwolenie na broń, Chojnice 15 II 1935 r.

z szeroko rozumianą ochroną zwierzyny przed kłusownictwem²⁷⁷. Wykroczenia wynikające z łamania prawa łowieckiego były jednym z obszarów najintensywniejszego orzecznictwa karno-administracyjnego.

W ramach tej tematyki mieściło się również interesujące zagadnienie, co robić ze skonfiskowaną, w takim czy innym trybie, bronią. Docelowo broń i amunicja wojskowa miała być przekazywana DOK, broń krótka — Komen-dom Wojewódzkim PP, broń myśliwska sprzedawana na przetargach, natomiast broń niezdatna do użytku miała być sprzedawana na złom²⁷⁸. Zanim jednak broń partiami trafiła do miejsca ostatecznego przeznaczenia, była przechowywana w starostwach. Zgodnie z wytycznymi MSW winna ona znajdować się w osobnym i zamkniętym pomieszczeniu. Niejednokrotnie wykorzystywano do tego celu szafy zawierające dokumenty mobilizacyjne. Tymczasem nierzadkie były przypadki, gdy dostęp do niej miały osoby postronne, w efekcie czego broń ginęła. Czasami skonfiskowana broń była wypożyczana przez urzędników starostwa i wykorzystywana do celów prywatnych, a czasami udostępniania osobom trzecim. W latach 1931–1932 doszło do 13 włamań do gmachów starościńskich, przy czym obiektem zainteresowań niewykrytych zazwyczaj sprawców były właśnie wspomniane szafy. Kradziono z nich jednak nie akta tajne, a właśnie broń. Jak stwierdzał p.o. dyrektor Departamentu MSW A. Hauke-Nowak, *w ostatnim czasie w 3-ch Starostwach łupem przestępców padła większa ilość broni przechowywanej jako dowody rzeczowe: w Ostrowiu Pozn[iańskim właściwie: Wielkopolskim] zabrano 2 fuzje i 1 karabin, w Sierpcu — 10 rewolwerów, w końcu w Będzinie z gmachu Starostwa skradziono 25 rewolwerów*. Pech chciał, że półtora miesiąca później doszło do ponownego włamania do biur jednego ze starostw, co zakończyło się dla starosty zawieszeniem w służbie²⁷⁹. Gdy miejsce zabezpieczenia broni było jednocześnie miejscem przechowywania akt tajnych, przypadki takie były oceniane przez MSW jako efekt karygodnych zaniedbań. Trudno bowiem rzeczywiście było o gwarancje, że autorami napadów byli kryminaliści, a nie np. bojówki komu-

²⁷⁷ Np. Okólnik MSW nr 38 z dn. 2 II 1929 r. w sprawie skutecznej ochrony zwierzyny przed wnykarstwem, („Dz. U. MSW” 1929, nr 2, poz. 46).

²⁷⁸ Okólnik MSW nr 51 z dn. 6 V 1926 r. w sprawie postępowania z bronią skonfiskowaną, („Dz. U. MSW” 1926, nr 3, poz. 164); AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StZ II 23, s. 59–60, Protokół spisany w dn. 2 XII 1936 r. w starostwie powiatowym w Żywcu z przeprowadzonej licytacji skonfiskowanej broni.

²⁷⁹ Niestety nie udało się ustalić kim był ów nieszczęśnik. AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 61, s. 4, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewodów i komisarza rządu m. st. Warszawy w sprawie bezpieczeństwa biur administracji ogólnej, Warszawa 25 VIII 1932 r.

nistyczne czy inna agentura²⁸⁰. Generalnym źródłem omawianych problemów, w istotnym stopniu nakładających się na omawiany niżej problem stosunku starostów do spraw tajnych, był brak środków na lepsze i bardziej niezawodne zabezpieczenia pomieszczeń i szaf.

Kina, widowiska i kwesty

Nadzorowi administracji ogólnej I instancji podlegały kina, teatry, widowiska oraz zbiórki przeprowadzane na terenie pozostającym we władzy starosty oraz niektóre przedsięwzięcia z gestii władzy wojewódzkiej²⁸¹. W przypadku widowisk teatralnych wnioskodawca (zazwyczaj podmiot wystawiający daną sztukę) przedstawiał cenzorowi urzędującemu w starostwie, scenariusz. Był on badany pod kątem treści, opinii politycznej (propaństwowa, apolityczna, antypaństwowa), a arkusz ewidencyjny zawierał rekomendację dla starosty, który formalnie podejmował decyzję czy dana sztuka może być wystawiana²⁸².

W podobny sposób regulowana była działalność kin. Władze administracji ogólnej I instancji były upoważnione do wydawania licencji na ich otwieranie, w związku z czym prowadziły odpowiednie rejestry. Prawo do wyświetlania konkretnych tytułów również było uzależnione od zgody starosty. Podanie musiało być opatrzone znakiem opłaty stemplowej (kwestia ta podlegała pewnym zmianom), a zezwolenie zawierało informacje o ewentualnych ograniczeniach (np. „dla dzieci wzbronione”)²⁸³. Udzielenie zgody na projekcję filmu, wystawienie sztuki czy „występ magiczny” mogło być obwarowane dodatkowymi ograniczeniami²⁸⁴. Zezwolenie było niezbędne także w przypadku występów zespołów amatorskich, co do których działalności starosta raczej wątpliwości

²⁸⁰ Okólnik MSW nr 100 z dn. 21 VII 1932 r. o przechowywaniu broni w starostwach, („Dz. U. MSW” 1932, nr 12, poz. 154); AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 61, s. 3, Pismo p.o. dyrektora Departamentu MSW do wojewodów, Warszawa 1 VII 1932 r.

²⁸¹ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 152, s. 55, Okólnik wojewody krakowskiego nr 525 z dn. 7 XI 1922 r.

²⁸² Np. Okólnik MSW z dn. 12 III 1919 r. w przedmiocie: stosowanie ściślejszego dozoru nad przedsiębiorstwami teatralnymi, („Dz. U. MSW” 1919, nr 19, poz. 237); Rozporządzenie MSW z dn. 28 XII 1933 r. w wykonaniu prawa o publicznych przedsięwzięciach rozrywkowych, („Dz. U. RP” 1933, nr 103, poz. 801); AAN, Urząd Wojewódzki Wołyński, sygn. 73, k. 117, Arkusz ewidencyjny. L. ewidencyjna B-21/23.

²⁸³ Np. AP Lublin, Starostwo Powiatowego Bialskie [Podlaskie], sygn. 38, k. 3, Pismo właściciela kinematografu w Białej Podlaskiej Blanklejdery do komisarza rządowego na powiat Bialski w Białej Podlaskiej.

²⁸⁴ *Niniejszym udziela się pozwolenia na urządzenie przedstawienia w dniu 20 i 21 b.m. i odegranie sztuczki pod tytułem „Chasie dy jesojme” z warunkiem, że 10% czystego zysku zostanie oddane na rzecz Czerwonego Krzyża. Wobec tego należy przedstawić Starostwu szczegółowy wyciąg przychodów i rozchodów*; k. 21, Pismo starosty A. Konopki do Moszka Frydmana w przedmiocie: pozwolenie na przedstawienie, Biała Podlaska 19 II 1920 r.

mieć nie powinien (np. jasełka lub występ zespołu straży pożarnej). Niekiedy na przedstawieniach był obecny policjant, który, podobnie jak w przypadku zgromadzeń, zdawał krótkie sprawozdanie z przebiegu imprezy.

Władze administracji ogólnej I instancji były zobligowane do przestrzegania odpowiednich proporcji czasu przeznaczanego na prezentacje filmów polskich, co było formą wspierania rodzimej produkcji²⁸⁵.

Władze wyższe zalecały szczególną ostrożność w odniesieniu do objazdowych imprez widowiskowych oraz prowadzenie ścisłej ewidencji ich koncesji, a także kontroli, a to ze względów związanych z bezpieczeństwem publicznym²⁸⁶.

Stosownych zezwoleń wymagały również zbiórki, loterie i kwesty publiczne. Zgodnie z przepisami odpowiedni wniosek musiał zawierać informację o miejscu i terminie zbiórki oraz celu, na jaki była ona przeznaczona. Starostwo częstokroć pośredniczyło w przekazywaniu dalej środków zbieranych w powiecie na cel społeczny, ale przekraczający wymiar lokalny²⁸⁷. Gdy kwesta miała być przeprowadzana np. na obszarze województwa, konieczne były zgody władz wyższych²⁸⁸.

Wydawanie zgody na kwesty było również elementem polityki wobec mniejszości narodowych. Przykładowo wniosek Głównego Wydziału ukraińskiego Towarzystwa „Proświta” o zgodę na przeprowadzenie kwesty na fundusz „Daru Proświty” spotkał się z negatywną, oczywiście rzeczowo uzasadnioną, odpowiedzią wojewody krakowskiego²⁸⁹.

Podstawowym problemem związanym z aktywnością administracji wobec kwest była jednak nie sprawa zgody, ale weryfikacja prawdziwości oświadczeń o celu przeprowadzanej zbiórki. Urzędnicy starostw zazwyczaj bowiem nie

²⁸⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 984, k. 33, Pismo MSW do wojewodów i komisarzy rządu w Warszawie w przedmiocie: obowiązkowe wyświetlanie kontyngentu filmów produkcji krajowej, [Warszawa] b.r.w.

²⁸⁶ Ibidem, sygn. 982, k. 55, Okólnik MSW nr 137 z dn. 23 VII 1928 r. w przedmiocie: zezwolenia na objazdowe imprezy widowiskowe.

²⁸⁷ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Chrzanowskie, StCh II 43, s. 10, Pismo burmistrza Chrzanowa do starostwa powiatowego w Chrzanowie, Chrzanów 10 IV 1919 r.

²⁸⁸ Ibidem, s. 137, Pismo Generalnego Delegata Rządu do radcy Namiestnictwa i kierownika Starostwa w Chrzanowie, Lwów 18 I 1921 r.; ibidem, s. 289, Pismo okólne MSW z dn. 25 IV 1921 r. w przedmiocie: kwestia w całym Państwie na Czerwony Krzyż w dniach 22–29 maja 1921 r.; ibidem, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 109, s. 134, Zaświadczenie MSW, Warszawa 18 VI 1925 r.

²⁸⁹ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Chrzanowskie, StCh II 43, s. 297, Pismo okólne wojewody krakowskiego z dn. 6 XII 1921 r.

podejmowali działań zmierzających do sprawdzenia, czy zebrane pieniądze faktycznie zostały zużyte na zbożny cel wskazany we wniosku²⁹⁰.

8.2. Referat karno-administracyjny

Również postępowanie karno-administracyjne nie było regulowane przez jednolite przepisy. Przykładem może być choćby przyznanie administracji szczebla okręgowego, powiatowego i rejonowego władzy dyskrecjonalnej w zakresie doraźnego wymierzania kar²⁹¹. Stan ten został uporządkowany w 1928 r. w związku z wydaniem rozporządzenia prezydenta RP z 22 III 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym²⁹². Za realizację polityki karno-administracyjnej i orzecznictwa z tego zakresu na terenie powiatu odpowiadały referaty karno-administracyjne. Podobnie jak w przypadku innych obszarów aktywności administracji ogólnej I instancji, także i ten zakres obowiązków spoczywających na starostwach został z czasem poszerzony. Było to związane z rozporządzeniem prezydenta RP z 11 VII 1932 r. Przepisy wprowadzające kodeks karny i prawo o wykroczeniach od 1 września 1932 r. znacząco rozszerzyły zakres właściwości władzy administracyjnej w sprawie wykroczeń²⁹³. Ministerstwo miało pełną tego świadomość i odwoływało do stałego, towarzyszącego wszystkim poszerzeniom zadań administracji motywu: *Nie negując faktu, że rozporządzenia z 11 lipca 1932 r. zwiększają obowiązki ciążące na powiatowych władzach administracji ogólnej muszą jednak oznajmić Panom, że w obecnej sytuacji Skarbu Państwa nie może być mowy o jakimkolwiek powiększeniu wydatków osobowych. Możliwości sprostania nowym obowiązkom należy zatem szukać jedynie w udoskonaleniu organizacji podległych Panom urzędów przez odpowiednie przystosowanie jej do zmienionych zadań oraz we wzmożeniu tempa i podniesieniu wydajności pra-*

²⁹⁰ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 884, Pismo inspektora starostw do naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego w sprawie lustracja starostwa pow. chrzanowskiego — spostrzeżenia, Kraków 9 XI 1937 r.

²⁹¹ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 121–122; K.W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych...*, s. 79–84, 140–145; „Dz. U. ZCZW” 1920, nr 1, poz. 3. Wysokość kary, która mogła być wymierzona przez urzędnika uzależniona była od stanowiska: naczelnik okręgu do 1000 mkp lub do 2 tygodni aresztu, a starosta do 500 mkp lub do 7 dni aresztu. Warto nadmienić, że wojewoda Józewski regulacją tą usiłował w 1935 r. (a zatem już po ujednoliceniu przepisów) tłumaczyć jednego ze starostów wołyńskich z wydanego przezeń w stanie nie-trzeźwym polecenia uwięzienia nauczycielki. AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 23215, s. 18–19, Sprawozdanie inspektora starostw w Urzędzie Wojewódzkim Wołyńskim z dochodzenia przeprowadzonego w sprawie zażalenia Jadwigi Anny Kownastowej, nauczycielki zam. obecnie we Kolkach na starostę zdolbunowskiego, Łuck 8 XI 1934 r.

²⁹² „Dz. U. RP” 1928, nr 38, poz. 365.

²⁹³ „Dz. U. RP” 1932, nr 60, poz. 573.

cy *personelu*²⁹⁴. W konsekwencji referaty karno-administracyjne były, obok referatów bezpieczeństwa, administracyjnych i, ewentualnie, wojskowych najbardziej przeciążonymi liczbą spraw przypadających na jednego urzędnika²⁹⁵. Aby mieć świadomość skali zjawiska, warto wiedzieć, że w latach 1928–1929, co wynika z posiadanych przez MSW danych statystycznych, liczba orzeczeń i nakazów karnych przekroczyła milion (a jest to okres poprzedzający wyżej wspomnianą kluczową zmianę). Największy odsetek stanowiły wówczas wykroczenia sanitarne oraz drogowe²⁹⁶. W konsekwencji całokształt polityki karno-administracyjnej na szczeblu administracji ogólnej I instancji nie wyglądał zachęcająco. Należy tu zwrócić uwagę na znaczenie starostw i starostów — urzędy wojewódzkie w zakresie spraw karno-administracyjnych spełniały wyłącznie funkcję II instancji.

W wymiarze personalnym w zasadzie nie spotkamy się z przypadkami, zwłaszcza po 1932 r., by referent karno-administracyjny był obarczany dodatkowymi obowiązkami. Znany jest natomiast fakt powierzenia kierowania referatem karno-administracyjnym w starostwie niemałym, bo powiatowym lwowskim, kontraktowemu praktykantowi²⁹⁷. Znakomicie obrazuje to zderzenie narastającej skali obowiązków z nieustającymi problemami natury personalnej. Najczęściej niedomagającym elementem polityki karno-administracyjnej w powiatach był słaby merytorycznie referent²⁹⁸.

Konsekwencją lawinowo rosnącej liczby spraw karno-administracyjnych były systematycznie narastające zaległości, które prowadziły do regularnego

²⁹⁴ Pismo MSW Nr Pers. 101/10 z dn. 25 XI 1932 r. o przygotowaniu władz administracji ogólnej do przejścia obowiązków wynikających z art. 16 Przepisów z 11 VII 1932 r. wprowadzających kodeks karny i prawo o wykroczeniach, („Dz. U. MSW” 1932, nr 18, poz. 245).

²⁹⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 732, t. I, k. 42, Stan organizacyjno-personalny starostwa w Białej w dniu 1 X 1936 r.; ibidem, sygn. 884, k. 2, Sprawozdanie wojewódzkiego inspektora starostw, dotyczące stanu organizacyjnego oraz oceny pracy starostw w: 1) Wierzbniku, 2) Opatowie, 3) Jędrzejowie i 4) Miechowie na podstawie inspekcji, przeprowadzonych w tych starostwach w IV kwartale 1938/39.

²⁹⁶ Ibidem, sygn. 984, k. 3, Okólnik MSW nr 8 z dn. 21 I 1930 r. w sprawie polityki karno-administracyjnej.

²⁹⁷ Ibidem, sygn. 884, k. 226.

²⁹⁸ Podczas lustracji starostwa powiatowego łódzkiego inspektor stwierdził, że orzeczenia dotychczas prowadzącego referat karno-administracyjny *przeczyły wszelkim pojęciom praworządności i zdradzały na każdym kroku brak podstawowych zasad prawnych*. Do przykładowych prowadzonych przezeń spraw zakończonych mandatami zaliczał: *Śpiewanie niemoralnych kupletów kara 50 Mk [...] rzekome danie łapówki [...] obrazę Policji w stanie nietrzeźwym [...] przeciążanie konia [...] sprzedaż mięsa z jatki*; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 603, s. 253–254, Sprawozdanie z przeprowadzonej lustracji starostwa w Łodzi. Por. też AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 265, Pismo inspektora starostw do naczelnika Wydziału Ogólnego [Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego] w sprawie lustracja starostwa powiat. bocheńskiego — spostrzeżenia, Kraków 12 III 1938 r.

przedawniania się spraw, roszczeń etc. Podobne problemy wiązały się ze zobowiązaniami obywateli wobec państwa wynikającymi także z innych tytułów — starosta stanowił swoiste „zbrojne ramię” państwa, czyli był zobowiązany np. do zapewnienia przedstawicielom władzy skarbowej pomocy w egzekucji podatków²⁹⁹.

W efekcie od 1933 r. mamy do czynienia z bardzo różnorodnymi, a niekiedy i dramatycznymi działaniami zmierzającymi do odciążenia najbardziej obleganych referatów. Dokonywało się to m.in. poprzez:

- a. Mechaniczne przesuwanie kategorii spraw z bardziej obciążonych referatów do tych, gdzie wpływ spraw był mniejszy³⁰⁰. Skuteczność tych zmian była oczywiście w dużej mierze uzależniona od czynnika personalnego.
- b. Amnestie, które przez urzędników administracji ogólnej były również postrzegane jako sprytny sposób na pozbycie się części zaległości w dziale karno-administracyjnym³⁰¹.
- c. Kierowanie aplikantów sądowych do administracji. Wkrótce po wydaniu rozporządzenia z 11 lipca 1932 r. ukazało się rozporządzenie prezydenta RP z 7 X 1932 r. zmieniające niektóre przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych. Pozwalały one na delegowanie aplikantów sądowych do pracy w urzędach administracji ogólnej (obu instancji), przy czym w założeniu mieli być oni kierowani do referatów karno-administracyjnych. Działanie to przyniosło jednak tylko tymczasową ulgę, albowiem delegacja ta odbywała się na 3 miesiące, a ponadto nie była stosowana konsekwentnie (ze względu na niechęć wymiaru sprawiedliwości i samych zainteresowanych)³⁰².

²⁹⁹ Okólnik MSW nr 176 z dn. 9 X 1931 r. w sprawie przedawniania w postępowaniu karno-administracyjnym, („Dz. U. MSW” 1931, nr 15, poz. 281); AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 732, t. I, s. 389–391, Pismo ministra spraw wewnętrznych do prezesa RM w sprawie preliminowania wydatków osobowych na okres 1934/35 w dziale II budżetu MSW, Warszawa wrzesień 1933 r.; ibidem, Urząd Wojewódzki Wileński, sygn. 5, k. 35, Protokół zjazdu starostów Województwa Wileńskiego odbytego w dniach 26–27–28 listopada 1929 r.; AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 485, s. 467–469, Pismo starosty rybnickiego do Wydziału Budżetowo-Gospodarczego w Urzędzie Wojewódzkim Śląskim, Rybnik 20 VII 1936 r.

³⁰⁰ Okólnik wojewody wołyńskiego nr 27 z dn. 20 XII 1932 r. w sprawie zmiany kompetencji referatów starostw, („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1933, nr 1, poz. 3).

³⁰¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 882, k. 4, Protokół kwartalnej konferencji sprawozdawczej odbytej dnia 4 stycznia 1936 w Urzędzie Wojewódzkim Lwowskim za czas od 1 października do 31 grudnia 1935 (III kwartał inspekcyjny) oraz celem ustalenia planu inspekcyjnego na czas od 1 stycznia do 31 marca 1936 (IV kwartał inspekcyjny).

³⁰² „Dz. U. RP” 1932, nr 86, poz. 734; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 732, t. I, s. 439–453, Pismo MSW do prezesa RM w sprawie przeprowadzenia dalszych oszczędności w wydatkach osobowych, Warszawa 7 VIII 1933 r.

- d. Zalecenie zatrudniania dietariuszy. Nie obciążali oni w sposób stały budżetu MSW (brak efektu przenoszenia), ale i tak działania te zostały podjęte dopiero dzięki poprawie sytuacji budżetowej państwa, a zatem po 1935–1936 r.³⁰³
- e. Operacje mające na celu odciążanie administracji ogólnej. Zazwyczaj wiązały się one z propozycją przeniesienia kompetencji na inne władze. Czasami jednak pomysły takie do najszcześniejszych nie należały. Okazało się np., że przeprowadzone w połowie 1937 r. przekazanie egzekucji w sprawach karno-administracyjnych urzędom skarbowym przyczyniło się jedynie do zwiększenia obiegu dokumentów, a starostw nie odciążyło³⁰⁴.

Zagadnienia karno-administracyjne należały do najbardziej wrażliwej sfery relacji między administracją ogólną I instancji a obywatelami. W założeniu stosowane kary winny mieć charakter represyjno-wychowawczy adekwatny do popełnionej winy. W praktyce jednak bywały z tym duże problemy. Wydaje się, że do tej sfery działalności starostw można było mieć bardzo duże zastrzeżenia. MSW wielokrotnie zwracało uwagę na konieczność stosowania innych środków niż jedynie mandaty, zwłaszcza gdy obwiniony nie wykazywał złej woli, a wykroczenie wynikało z niewiedzy. Zwracano uwagę na potrzebę bardziej umiarkowanego stosowania prawa bezpośrednio po jego nowelizacji, jednocześnie nakazując bezlitosne ściganie np. kłusownictwa, polowań na zwierzęta rzadkie czy też w okresie ochronnym³⁰⁵. Wytyczne co do zasad polityki karno-administracyjnej wychodziły zarówno ze szczebla centralnego, jak i wojewódzkiego³⁰⁶.

³⁰³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 884, k. 3, Sprawozdanie Wojewódzkiego Inspektora Starostw, dotyczące stanu organizacyjnego oraz oceny pracy starostw w: 1) Wierzbniku, 2) Opatowie, 3) Jędrzejowie i 4) Miechowie na podstawie inspekcji, przeprowadzonych w tych starostwach w IV kwartale 1938/39.

³⁰⁴ Instrukcja Ministrów: Skarbu, Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Opieki Społecznej oraz Pocht i Telegrafów z dn. 15 VI 1937 r. o stosowaniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, zmienionego rozporządzeniami Rady Ministrów z dnia 2 I 1933 r. (Dz. U. R.P. Nr 4, poz. 24) z dnia 28 I 1934 r. (Dz. U. R.P. Nr 10, poz. 43, poz. 340), („MP” 1937, nr 143, poz. 238); AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 884, k. 93–105, Sprawozdanie radcy Skibickiego z delegacji do województwa łódzkiego w sprawie organizacji personalnej w Urzędzie Wojewódzkim i Starostwach [1939].

³⁰⁵ Okólnik wojewody wileńskiego nr 1/285 z dn. 16 I 1928 r. w sprawie ujednolajnienia orzecznictwa administracyjno-karnego w sprawach łowieckich, („Dz. U. Województwa Wileńskiego” 1928, nr 2, poz. 1).

³⁰⁶ Szczebel centralny nie oznaczał wyłącznie MSW — w przypadku orzecznictwa np. z działu rolnictwa i reform rolnych interweniowało MRiRR. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 985, k. 57, Okólnik MSW nr 121 z dn. 4 VII 1931 r. w sprawie wymierzania kar za przestępstwa łowieckie; Pismo wojewody wołyńskiego do starostów województwa wołyńskiego z dn.

Typowym zjawiskiem było mechaniczne nakładanie mandatów lub wymierzanie kar, bez wnikania w istotę sprawy czy indywidualną sytuację obwinionego. Administracja przyjmowała po prostu pewne widełki kar i nakazywała zapłatę grzywien, np. 1–5 zł za wykroczenie drogowe, w sprawach sanitarno-porządkowych — 3–10 zł, za pijaństwo — 3–10 zł, za nielegalny ubój — 20–50 zł³⁰⁷. Problemem było również zróżnicowane orzecznictwo karno-administracyjne na terenie sąsiadujących powiatów w różnych województwach, a czasem nawet w tym samym. W pewnej mierze wynikało to z różnicy w przyjętych w poszczególnych powiatach priorytetach (np. w jednym karano głównie za wykroczenia sanitarne, a w drugim — za drogowe)³⁰⁸.

Poza wagą czynnika personalnego oraz konsekwencjami naturalnej inercji i rutyny aparatu administracyjnego realizacja polityki karno-administracyjnej w powiatach wykazywała szereg innych niedomagań. Do najczęściej spotykanych należał brak rozeznania co do rozgraniczenia kompetencji gminy i powiatu w zakresie orzecznictwa, brak instrukcji w sprawach karno-administracyjnych dla PP i wójtów gmin, braki w prowadzonych na poziomie policji postępowaniach dowodowych. Warto zauważyć, że zdarzały się również przypadki nakładania kar bez jakiegokolwiek podstawy prawnej (np. za nieprzyjęcie na nocleg podróżnego czy nieodbywanie warty nocnej), na podstawie nieodnalezionych (sic!) zarządzeń starosty lub wszczęcia kroków egzekucyjnych przed sporządzeniem orzeczenia³⁰⁹.

10 V 1924 r. w przedmiocie: zarządzenia w sprawie zwalczania kłusownictwa, („Dz. U. Województwa Wołyńskiego” 1923/1924, nr 5, poz. 63); Pismo okólne wojewody wileńskiego z dn. 18 IX 1930 r. w sprawie polityki karno-administracyjnej, („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1930, nr 17, poz. 180).

³⁰⁷ *Masowe i szablonowe nakładanie kar na wszystkich niemal mieszkańców wsi mija się z celem i nie osiąga skutku, tym bardziej, iż jak Ministerstwo zauważyło zdarzają się wypadki karania za niewykonanie takich zadań, które w miesiącach zimowych nie mogą być wykonane*; Okólnik MSW nr 6 z dn. 14 I 1928 r. w sprawie wymiaru kar w postępowaniu karno-administracyjnym, („Dz. U. MSW” 1928, nr 1, poz. 8). Por. też AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 267, Pismo inspektora starostw do naczelnika Wydziału Ogólnego [Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego] w sprawie lustracja starostwa powiat[owego] bocheńskiego — spostrzeżenia, Kraków 12 III 1938 r.; tamże, k. 171, Pismo inspektora starostw do naczelnika Wydziału Ogólnego [Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego] w sprawie Lustracja starostwa powiatowego bialskiego — spostrzeżenia, Kraków 7 IV 1938 r.

³⁰⁸ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 984, k. 3, Okólnik MSW nr 8 z dn. 21 I 1930 r. w sprawie polityki karno-administracyjnej; AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 2064, s. 3, Pismo MSW do wojewody w Kielcach w przedmiocie nawiązanie wzajemnego kontaktu Starostów pow. z powiatów granicznych województw, Warszawa 1 II 1930 r.

³⁰⁹ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 481, Pismo wojewody krakowskiego do Starosty Powiatowego w Chrzanowie w sprawie lustracja Starostwa powiatowego chrzanowskiego — zarządzenia polustracyjne, Kraków 19 XII 1934 r.; ibidem,

Dla postrzegania władzy istotne znaczenie miała otoczka towarzysząca rozprawom karnym, wpływająca na powagę orzecznictwa karno-administracyjnego. Miały być one przeprowadzane przez starostę, jednakże mógł on upoważnić do tego referentów i faktycznie orzecznictwo w sprawach codziennych, drobnych spoczywało w ich rękach. Starosta zazwyczaj zawarowywał do swojej decyzji sprawy cięższe albo co do wysokości grzywny, albo zagrożone aresztem bezwzględny³¹⁰. Ministerstwo zalecało, by w przypadku upoważnienia dotyczyło ono urzędnika z wykształceniem prawniczym, jednakże było to, zwłaszcza w pierwszych latach istnienia administracji, wymaganiem zbyt wygórowanym. Ważne było także w jakich warunkach się orzeka, czy czynności są dokonywane w urzędzie czy też w terenie. Przepisy prawa precyzowały kwestie związane z procedurą karno-administracyjną³¹¹.

Na postrzeganie władzy wpływało również zagadnienie egzekucji kar. W wypadku niemożności ściągnięcia orzeczonej grzywny winny był kierowany do aresztu³¹². Co do zasady kary aresztu powinny być odbywane w aresztach gminnych, a w razie ich braku, w sytuacjach nadzwyczajnych, w aresztach podlegających wymiarowi sprawiedliwości³¹³. Oczywiście w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego, a zatem i kar aresztu, nie były to ciężkie przestępstwa, więc osadzenie w więzieniu karnym mogło przynieść efekt dokładnie odwrotny od zamierzonego, demoralizując daną jednostkę. Niemniej infrastruktura samych aresztów gminnych, zarządzanych przez władzę samorządową, tudzież warunki przetrzymywania w nich mogą budzić, nie tylko współcześnie, wątpliwości³¹⁴. W zasadzie żywienie aresztanta odbywało się na koszt gminy lub samego zainteresowanego (dopuszczano dostarczanie jedzenia

k. 265–275, Pismo inspektora starostw do naczelnika Wydziału Ogólnego [Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego] w sprawie lustracja starostwa powiat. bocheńskiego — spostrzeżenia, Kraków 12 III 1938 r.

³¹⁰ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 241, s. 33–34, Pismo starosty powiatowego lubartowskiego do wojewody lubelskiego, Lubartów 5 IX 1934 r.

³¹¹ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 2335, s. 12–13, Starostwo Grodzkie Radomskie. Referat karny, Radom 22 IX 1936 r.; K.W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych...*, s. 79–83;

³¹² Z różnych względów, niekiedy np. winny klusownictwa wolał odsiedzieć kilka dni w areszcie gminnym, niż pozbywać się gotówki.

³¹³ Zdarzały się także odwrotne przypadki osadzania więźniów sądowych w aresztach gminnych, były one jednak przyczyną dużych problemów dla zarządzających aresztami gmin: *występują z wygórowanymi wymaganiami do Zarządów aresztów gminnych co do żywienia, urządzania aresztów i spełnienia innych nieuzasadnionych zachcianek*; AP Lublin, Starostwo Powiatowe Hrubieszowskie, sygn. 588, k. 5, Pismo naczelnika Wydziału Administracyjnego Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego do starostów powiatowych województwa lubelskiego... w sprawie aresztów gminnych, Lublin 10 III 1935 r.

³¹⁴ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Świeckie, sygn. 612, npag., Pismo wójta Taszewa do Wydziału Powiatowego w Świeciu, Jeżewo 2 I 1923 r.

przez rodzinę)³¹⁵. Czasami jednak w areszcie brakowało nie tylko jedzenia. Jak stwierdził inspektor, w jednym z powiatów województwa krakowskiego *sprawa aresztów gminnych wymaga większego zainteresowania i kontroli, gdyż otrzymanego z Urzędu Woj[ewódzkiego] regulaminu dla aresztów nie wprowadzono należycie w życie, czego dowodem sprawa K/4848/35/36 z której wynika, iż niejaki Grochowski Bazyli odsiadywał w czasie od 5/V–10/V 1936 karę 14-to dniowego aresztu w areszcie gminnym w Oświęcimiu. Z aresztu tego jak w piśmie skierowanym w ostatnim czasie do starostwa zaznacza zbiegł, bo mu nie dano jeść i okrycia. Przed opuszczeniem aresztu pozostawił klucz na miejscu. Obecnie prosi, by mu odbytą częściowo karę policzono, deklarując odbycie reszty kary. O samowolnym opuszczeniu aresztu przez Grochowskiego Gmina nie powiadomiła starostwa*³¹⁶. Znany jest również przypadek gdy winny kłusownictwa odsiadywał karę w areszcie gminnym w wolnym od zajęć czasie, przy czym o tym, kiedy wyjść i kiedy wrócić do aresztu decydował on sam. Zdarzały się i sytuacje, gdy na terenie powiatu aresztów gminnych brakowało, co powodowało, że egzekucja kar wymagała interwencji ze strony PP³¹⁷. Konsekwencją tego stanu rzeczy były wezwania ze strony władz przełożonych do uprzedniego stosowania upomnień, koordynacji działań czy też ograniczenia kar w związku z pauperyzacją społeczeństwa, wynikającą np. z klęsk elementarnych³¹⁸. Problem unikania wydawania nakazów karnych pojawiał się również w odniesieniu do osób nieletnich. Ministerstwo, mając na względzie fakt, że zazwyczaj nie posiadają one własnych środków pieniężnych, wnioskowało, by przedstawiciele tej kategorii jedynie legitymować i sporządzać odpowiednie doniesienia³¹⁹. Reakcje na nie miały charakter

³¹⁵ AP Lublin, Starostwo Powiatowe Hrubieszowskie, sygn. 588, k. 2–3, Tymczasowy regulamin dla aresztów; H. Czajka, *Areszty gminne na przykładzie akt gminy Izbica i Zwierzyńiec*, „Archiwariusz Zamojski” 2004, s. 52.

³¹⁶ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 175, Pismo inspektora starostw do naczelnika Wydziału Ogólnego [Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego] w sprawie Lustracja starostwa powiatowego białskiego — spostrzeżenia, Kraków 7 IV 1938 r.

³¹⁷ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 465, Pismo inspektora starostw do naczelnika Wydziału Administracyjnego Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego w sprawie lustracja starostwa pow. chrzanowskiego — informacja, Kraków 19 XI 1934 r. Bardzo plastyczny i sugestywny opis aresztu gminnego por. S. Składkowski, *Kwiatuszki...*, s. 7–8.

³¹⁸ Pismo okólne wojewody wileńskiego z dn. 20 XII 1927 r. w przedmiocie upomnień za drobne przekroczenia administracyjne, („Dz. U. Województwa Wileńskiego” 1927, nr 23, poz. 895); Pismo okólne wojewody wileńskiego z dn. 17 V 1929 r. w sprawie polityki karno-administracyjnej, („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1929, nr 6, poz. 622).

³¹⁹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 984, k. 25, Okólnik nr 32 z dn. 6 III 1930 r. w sprawie stosowania doraźnych nakazów karnych względem nieletnich.

krótkofalowy, zgodny z polską tradycją działania akcyjnego³²⁰. Efektywność apeli i wniosków o bardziej racjonalne karanie była dyskusyjna, a ponadto można podawać w wątpliwość intencje ich autorów. Przykładem może być działalność S. Składkowskiego. Z jednej bowiem strony intensywnie zabiegał on o poprawę stanu sanitarnego miast i wsi m.in. poprzez mandaty, a z drugiej strony wzywał do umiarkowanego stosowania kar³²¹. O ile można się zgodzić z argumentacją prozdrowotną dotyczącą potrzeby budowania latryn, o tyle większe wątpliwości mogą wiązać się z rygorystycznym i mało elastycznym ściganiem np. zanieczyszczania ulic³²².

Składkowski wiedział, kto będzie wcielał w życie jego wytyczne, i że zazwyczaj będzie miał do czynienia z przeciętnie inteligentnymi i raczej niewyrafinowanymi wykonawcami w osobach posterunkowych czy urzędników referendarskich, którzy, przeciążeni bieżącą pracą, nie będą w stanie wczuwać się w sytuację obywatela³²³. W efekcie, nieco trywializując, funkcjonowało państwo, w którym obie osoby ze spacerującej pary młodych ludzi zostały ukarane grzywną 2 zł za tamowanie ruchu na chodniku³²⁴.

³²⁰ Np. AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 254, k. 26, Pismo starosty stopnickiego do wojewody kieleckiego, Busko 18 I 1927 r.

³²¹ *Przy tej sposobności jeszcze raz ostrzegam przed nadużyciami i nieżyciowym wykonywaniem moich zarządzeń, jak np. wymaganie śmietników po wsiach, cementowych dołów kłocznych, żądanie natychmiastowego wywożenia nawozu na pole itp. Tego rodzaju nonsensy, jako prowadzące jedynie do chaosu i niezadowolenia ludności, uważać będę jako dowody niezdatności odnośnych urzędników do służby państwowej, wskutek czego zostaną oni niezwłocznie zwolnieni.* Okólnik MSW nr 47 z dn. 26 III 1928 r. Nr Min. 443/S/28/R/2 w sprawie stanu sanitarnego miast i wsi, („Dz. U. MSW” 1928, nr 1, poz. 49). Zarządzenie to było powielane w dziennikach wojewódzkich. Zresztą skądinąd słuszna walka Składkowskiego o podniesienie poziomu sanitarnego kraju była prowadzona przezeń bardzo konsekwentnie i przy intensywnym wykorzystaniu posiadanego aparatu, czego dowodem jest olbrzymia liczba okólników, pism okólnych, zarządzeń etc. w „Dz. U. MSW” i wojewódzkich dziennikach urzędowych. Dyskusyjna pozostaje tylko jej skuteczność.

³²² Niektóre relacje z frontu walki o czystą Polskę oddają dramatyzm sytuacji starostów: *Pod względem sanitarnym powiat stoi wysoko i p. starosta energicznie realizuje zarządzenia p. ministra Składkowskiego, choć poprzednio na zarządzenia te ludność patrzyła niechętnie, obecnie jednak robi co może; Powiat zawierciański, „EI” 1928, nr 26, s. 7. Z kolei inne donosiły o sukcesach na tym polu: Choć pierwotnie na zarządzenia ministra Składkowskiego ludność reagowała opornie, obecnie stan sanitarny się poprawił i jako przykład może nam posłużyć cyfra 17.000 ustępów; Powiat miechowski, ibidem 1928, nr 26, s. 27.*

³²³ IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. A.20.1/9, k. 14, Protokół przesłuchania kpt. T. Runge sporządzony 20 I 1940 r. w Paryżu na ustne pisemne polecenie Szefa Biura Rejestracyjnego, wydane na podstawie pkt. II rozp. wyk. MSWojsk. z dn. 7 XII 1939 r.

³²⁴ AAN, Zbiór akt starostw powiatowych województw wschodnich, sygn. 24, k. 176, Protokół rozprawy karno-administracyjnej w dn. 27 VI 1939 r.; ibidem, k. 177, Nakaz karny, Podhajce 7 VI 1939 r. *Nota bene* warto zauważyć, że orzeczenia w postępowaniu karno-administracyjnym np. w powiecie podhajeckim były wydawane jeszcze w pierwszej dekadzie września 1939 r....

Podsumowując karno-administracyjny aspekt funkcjonowania starostw, możemy mówić raczej o modelu opresyjnym niż przychylnym obywatelowi, co rzecz jasna istotnie wpływało także na wizerunek kierowników administracji I instancji oraz władzy w Polsce jako takiej. Warto też pamiętać, że wiele sensownych regulacji, np. dotyczących kwestii sanitarnych, z taką pasją egzekwowanych przez ministra Składkowskiego, nie znajdowało w społeczeństwie większego zrozumienia³²⁵.

8.3. Ekspozytury starostw

Jednym z elementów struktury administracji ogólnej I instancji były również ekspozytury starostw powiatowych. Podstawę prawną ich tworzenia stanowił art. 70 rozporządzenia prezydenta RP z 19 I 1928 r., a głównym celem było wyjście naprzeciw oczekiwaniom społeczeństwa. Rzeczywiście w latach 1928–1929 mamy do czynienia z dość liczny (około 10) powoływaniem ekspozytur niektórych starostw³²⁶. Miały one być tworzone przede wszystkim w większych powiatach, a to celem ułatwienia dotarcia obywateli do urzędu. W zakresie kompetencji ekspozytur starostw znajdowały się przede wszystkim te czynności, które były związane z koniecznością bezpośredniego kontaktu z obywatelami. Należały do nich m.in. przyjmowanie podań, udzielanie informacji, wydawanie dowodów osobistych, kart pobytu, świadectw moralności i ubóstwa, pozwoleń na broń, kart łowieckich i rowerowych, przepustek oraz zezwoleń na widowiska i zabawy. W kategorii spraw bliskich obywatelom mieściły się również sprawy karno-administracyjne, a także czasami lustracja posterunków PP i bezpośredni nadzór nad gospodarką samorządu gminnego³²⁷. Z drugiej strony sprawy wynikające np. ze stanowiska starosty jako reprezentanta rządu, zarządzenia natury ogólnej czy sprawy wojskowe, w ogóle nie mogły podlegać przesunięciu do ekspozytur, gdyż nie były one dodatkowym szczeblem administracji. Z tego też względu kierownik ekspo-

³²⁵ S. Składkowski, *Kwiatuszki...*, s. 24–25.

³²⁶ Np. Rozporządzenie MSW z 17 VII 1928 r. w sprawie utworzenia dwóch ekspozytur starostwa grodzkiego w Łodzi, („Dz. U. RP” 1928, nr 168, poz. 324); Rozporządzenie MSW z 22 XII 1928 r. w sprawie utworzenia w Bełzie w powiecie sokalskim województwie lwowskim ekspozytury starostwa sokalskiego, („Dz. U. RP” 1928, nr 299, poz. 736); Rozporządzenie MSW z dn. 14 XII 1929 r. w sprawie utworzenia w Korcu, w powiecie rówieńskim, województwie wołyńskim, ekspozytury starostwa rówieńskiego, („Dz. U. MSW” 1929, nr 20, poz. 682).

³²⁷ Instrukcja dla kierownika ekspozytury starostwa wilejskiego w Mołodecznie, („Dz. U. Województwa Wileńskiego” 1926, nr 2, poz. 281); Rozporządzenie wojewody łódzkiego z dn. 6 XI 1928 r. w sprawie utworzenia dwóch ekspozytur starostwa grodzkiego w Łodzi, („Dz. U. Województwa Łódzkiego” 1928, nr 19, dział I).

zytury podejmował decyzję „za starostę”, a ewentualne odwołania od jego decyzji były rozpatrywane przez władze administracji ogólnej II instancji.

Analizując dostępny materiał źródłowy, można wskazać na trzy przesłanki tworzenia genezy ekspozytur starostw powiatowych.

Przykładem pierwszej może być funkcjonowanie przedstawicielstw starostwa powiatowego spisko-orawskiego w Nowym Targu. Ponieważ siedziba starostwa znajdowała się poza terenem poddanym jego władzy (brak odpowiedniej infrastruktury pozwalającej na zlokalizowanie jej w powiecie), utrzymywano, ze względu na pretensje zgłaszane do Spisza i Orawy, ekspozytury w Łapszach Niżnych i Jabłonce. Ich kierownicy mieli prawo przyjmowania ustnych i pisemnych podań, udzielania informacji, przesłuchiwanie stron w prowadzonych postępowaniach administracyjnych, jak również starosta mógł poruczyć im orzecznictwo w sprawach karno-administracyjnych³²⁸. Należy podkreślić, że ekspozytury te były swoistym *novum* w organizacji administracji i jednocześnie testem na przyszłość, którego wynik wypadł chyba pozytywnie³²⁹.

Drugą kategorię ekspozytur, również tworzonych przed wejściem w życie omawianego na wstępie rozporządzenia prezydenta, stanowiły te organizowane w ośrodkach o wzrastającym znaczeniu, które z czasem stały się siedzibami nowych powiatów. Do przykładów można zaliczyć ekspozyturę starostwa wilejskiego w Mołodecznie, przekształconą 1 I 1927 r. w urząd starościński odrębnego powiatu³³⁰, czy też w Szczuczynie nowogródzkim, który najpierw stał się ekspozyturą starostwa lidzkiego, a po roku samodzielny powiatem³³¹. Do tej kategorii można zaliczyć, przy uwzględnieniu specyfiki, również wspomniane cztery ekspozytury utworzone jako załączki starostw grodzkich w Warszawie, a także powstałą jako ostatnia ekspozyturę starostwa niżańskiego w Stalowej

³²⁸ AAN, MSW, sygn. 179, s. 434–441, Pismo starosty spisko-orawskiego do Prezydium Województwa Krakowskiego w sprawie utrzymania ekspozytur w Łapszach Niżnych i Jabłonce, Nowy Targ 20 X 1922 r.

³²⁹ T. Hilarowicz, *op. cit.*, s. 23–29.

³³⁰ Instrukcja dla kierownika ekspozytury starostwa wilejskiego w Mołodecznie, („Dz. U. Województwa Wileńskiego” 1926, nr 2, poz. 281); AAN, MSW, sygn. 181, s. 284–285, Memoriał Zarządu Związku Kupców Polskich i Żydowskich w pow. Wilejce ziemi wileńskiej, lipiec 1926 r. Na temat utworzenia powiatu mołodeczańskiego por. rozporządzenie RM z dn. 26 VI 1925 r. o zmianie granic powiatów na obszarze okręgu administracyjnego wileńskiego, („Dz. U. RP” 1925, nr 67, poz. 472) oraz rozporządzenie RM z dn. 4 III 1926 r. w sprawie niektórych zmian rozporządzenia RM z dn. 26 VI 1925 r. o zmianie granic powiatów na obszarze okręgu wileńskiego, („Dz. U. RP” 1926, nr 26, poz. 158).

³³¹ Rozporządzenie MSW z dn. 25 V 1928 r. w sprawie utworzenia w Szczuczynie w powiecie lidzkim, województwie nowogródzkim ekspozytury starostwa lidzkiego, („MP” 1928, nr 162, poz. 309); Rozporządzenie RM z dn. 26 IV 1929 r. w sprawie utworzenia powiatu szczuczyńskiego w województwie nowogródzkim, („Dz. U. RP” 1929, nr 33, poz. 307).

Woli (tu zapewne skończyłoby się to rychłym przeniesieniem siedziby władz powiatowych z Niska do Stalowej Woli)³³².

Wreszcie trzecią kategorię ekspozytur stanowiły te, które powołano do życia w następstwie likwidacji powiatów, tak jak np. ekspozyturę starostwa zdołbunowskiego w Ostrogu, który był siedzibą władz powiatowych do 31 XII 1924 r., czyli do momentu przeniesienia urzędu do Zdołbunowa. W konsekwencji pod koniec 1929 r. zdecydowano się na powołanie ekspozytury starostwa w Ostrogu³³³. W województwie stanisławowskim 1 IV 1932 r. skasowano m.in. powiat skolski, włączając jego obszar do powiatu stryjskiego. Równocześnie jednak utworzono w Skolem ekspozyturę starostwa stryjskiego. Jak udowodniał wojewoda stanisławowski, *utrzymanie stalej ekspozytury w Skolem wskazane jest bardzo także ze względów politycznych, wobec dość silnie rozwiniętego życia społeczno-politycznego mniejszości*. Ponadto odległość niektórych osiedli od siedziby powiatu przekraczała 100 km. Działanie to należałoby uznać za nielogiczne, gdyby nie to, że faktyczna zamiana starostwa na ekspozyturę przynosiła istotne oszczędności w liczbie etatów³³⁴. Oczywiście poza wymienionymi zdarzały się przypadki — jak z ekspozyturą starostwa sokalskiego w Bełzie — gdy powstawała ona w miejscowości, która ani nie była wcześniej w II RP miastem powiatowym, ani się nim nie stała.

Jak stwierdzał R. Hausner, *instytucja ekspozytur w praktyce natrafiła na trudności org[anizacyjno-]personalne i nie znalazła szerszego zastosowania*³³⁵. Wydaje się jednak, że fundamentalny wpływ na likwidację tego elementu funkcjonowania administracji ogólnej I instancji miały względy czysto finansowe. Utrzymanie dodatkowego lokalu urzędowego oraz personelu obciążało budżet MSW. Likwidacje ekspozytur dokonywane były generalnie już wkrótce po ich powołaniu, to znaczy od 1932 r., można zatem odnieść wrażenie, że ich powstanie było jeszcze efektem dobrej sytuacji budżetowej i chęci wykorzystania jej

³³² „Dz. U. RP” 1938, nr 85, poz. 576.

³³³ Rozporządzenie MSW z dn. 19 XII 1929 r. w sprawie utworzenia w Ostrogu w powiecie zdołbunowskim, województwie wołyńskim, ekspozytury starostwa zdołbunowskiego, („Dz. U. MSW” 1929, nr 20, poz. 695); Rozporządzenie RM z dn. 16 VII 1924 r. w sprawie podziału powiatu rówieńskiego na dwie jednostki administracyjne i kreowania powiatu kosto-polskiego tudzież regulacji granic powiatów: rówieńskiego, dubnowskiego, łuckiego, ostrog-skiego, krzemienieckiego i horochowskiego, („Dz. U. RP” 1924 r. nr 68 poz. 655).

³³⁴ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 738, t. I, k. 16–18, Pismo wojewody stanisławowskiego do MSW w sprawie zmiany etatu osobowego w związku ze zniesieniem powiatów, Stanisławów, 14 I 1932 r.; Rozporządzenie MSW z dn. 15 III 1932 r. o utworzeniu w Skolem, w powiecie stryjskim, województwie stanisławowskim, ekspozytury starostwa stryjskiego, („MP” 1932, nr 67, poz. 92); Rozporządzenie RM z dn. 7 I 1932 r. w sprawie zniesienia oraz zmiany granic niektórych powiatów na obszarze województwa stanisławowskiego, („Dz. U. RP” nr 6, poz. 37).

³³⁵ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 75.

także dla uproszczenia kontaktu obywateli z urzędami³³⁶. Przy nieustannych cięciach aparatu administracyjnego likwidacja ekspozytury pozwalała na przeniesienie urzędników do starostw (formalnie tych, którym podlegała, co nie wykluczało dalszych przesunięć), ewentualnie zwolnienie pracujących w niej urzędników. W ostatecznym rozrachunku za likwidację ekspozytury starostwa płaćła ludność, której trudniej było dostać się do urzędu. Za formę łagodzenia dolegliwości wynikających z likwidacji ekspozytury możemy natomiast uważać roki starościńskie.

8.4. Roki urzędowe

Alternatywnym w stosunku do ekspozytur starostw sposobem wyjścia przez administrację naprzeciw potrzebom obywateli były tzw. roki urzędowe (starościńskie). Sprowadzały się one do periodycznego załatwiania spraw z zakresu powiatowej władzy administracji ogólnej poza miejscem urzędowej siedziby starosty powiatowego. Ponadto art. 71 rozporządzenia prezydenta z 19 I 1928 r. dawał pewne możliwości rozszerzenia ram orzecznictwa prowadzonego w ramach tzw. periodycznych załatwień w drodze objazdowej — proponowano włączenie w wyjazdy także urzędników odpowiedzialnych za sprawy szkolne, skarbowe czy parcelacyjne³³⁷.

Ta forma procedowania miała sporo zalet — starostowie mogli bliższej przyrzeć się sytuacji w powiecie, a ludność nie ponosiła kosztów dotarcia do siedziby starosty. Objazdy starościńskie pozwalały również zaoszczędzić czas. Zazwyczaj podczas roków załatwiano m.in. kwestie obywatelstwa i przynależności państwowej, widowisk, świadectw przemysłowych, kwest, zebrań, wieców, pozwoleń na broń, karty łowieckie i rowerowe, a szczególnie sprawy karno-administracyjne³³⁸. Odbywanie roków stanowiło swego rodzaju presję na orzekającego urzędnika, by w miarę możliwości sprawę załatwić na miejscu,

³³⁶ Por. np. Rozporządzenie MSW z dn. 23 XII 1931 r. w sprawie zniesienia ekspozytury starostwa sokalskiego w Belzie w powiecie sokalski, województwa lwowskiego, („MP” 1932, nr 2, poz. 4); Rozporządzenie MSW z dn. 12 VIII 1932 r. w sprawie zniesienia ekspozytury Starostwa morskiego w Pucku w powiecie morskim województwie pomorskim, („MP” 1932, nr 188, poz. 221); Rozporządzenie MSW z dn. 22 VI 1935 r. w sprawie zniesienia ekspozytury starostwa zdołbunowskiego w Ostrogu, („Dz. U. RP” 1935, nr 45, poz. 308); Rozporządzenie MSW z dn. 31 X 1936 r. o w sprawie zniesienia ekspozytury starostwa rówieńskiego w Korcu, („Dz. U. RP” 1936, nr 87, poz. 611).

³³⁷ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 279, k. 8, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewody (wszystkich z wyjątkiem śląskiego, poznańskiego i pomorskiego) w przedmiocie: załatwianie spraw w drodze objazdowej, Warszawa 31 V 1929 r.

³³⁸ Zarządzenie wojewody nowogródzkiego z 10 IX 1931 r. o periodycznym załatwianiu spraw z zakresu działania powiatowej władzy administracji ogólnej poza miejsce urzędowej siedziby starosty powiatowego, („Nowogródzki Dziennik Wojewódzki” 1931, nr 22, poz. 112); K. Eichler, *op. cit.*, s. 59.

bez zbędnej biurokracji. Skutki prawne decyzji i orzeczeń podejmowanych podczas roków starościńskich były dokładnie takie same, jak decyzji podejmowanych w siedzibie starostwa, a zatem ewentualne odwołania rozpatrywała organy administracji ogólnej II instancji.

Oczywiście roki miały szczególne znaczenie w powiatach rozległych, z miejscowościami położonymi w dużej odległości od siedziby władz, a nie występowały w powiatach grodzkich. Trudno mówić o jednolitych regułach dla obszaru całego państwa czy nawet województwa — istniały powiaty (także ziemskie) gdzie po prostu roków nie przeprowadzano³³⁹. Na częstotliwość sięgania po ten środek administrowania negatywny wpływ miały związane z nim koszty podróży. Generalnie starano się, aby roki towarzyszyły inspekcjom odbywanym przez starostę³⁴⁰. Zdarzało się, że wojewodowie wymagali od starostów sprawozdań z prowadzonych objazdów³⁴¹. Pojawiały się również pomysły, by procedowanie w ramach roków starościńskich odbywało się w określonych terminach³⁴², a w kwestii ich określenia niejednokrotnie konsultowano się z władzami gminnymi³⁴³.

O planowanym czasie i miejscu odbywania roków mieszkańcy byli powiadamiani za pomocą obwieszczeń kolportowanych przez samorząd gminny. Często staroście lub delegowanemu przezeń urzędnikowi (do roków starosta mógł delegować np. referenta karno-administracyjnego), towarzyszyli także przedstawiciele innych urzędów państwowych czy też inspektorzy ubezpieczeniowi. Zalecano również udział w rokach urzędników referendarskich, co traktowano jako formę szkolenia.

³³⁹ Np. w przypadku powiatu siedleckiego przeciwko rokom przemawiało centralne położenie siedziby władz powiatowych oraz rozwinięta infrastruktura drogowa; AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 279, k. 51, Pismo starosty powiatowego siedleckiego do wojewody w Lublinie w przedmiocie: załatwianie spraw w drodze objazdowej, Siedlce 14 IX 1929 r.

³⁴⁰ AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 79, s. 5, Protokół ze zjazdu starostów powiatowych Województwa Kieleckiego odbytego w dniu 27 I 1931 r. w Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach.

³⁴¹ Okólnik wojewody wołyńskiego nr 1 z dn. 4 VI 1938 r. o rokach starościńskich, („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1938, nr 12, poz. 109).

³⁴² AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 279, k. 49, Pismo starosty powiatowego w Puławach do Wojewody w Lublinie w przedmiocie: załatwienie spraw w drodze objazdowej, Puławy 16 IX 1929 r.; Zarządzenie wojewody krakowskiego z dn. 21 III 1936 r. w sprawie ustalenia miejscowości, terminów i lokali załatwiania przez pow. władze administracji ogólnej spraw w drodze objazdowej (roki administracyjne) na terenie Województwa Krakowskiego, („Krakowski Dziennik Wojewódzki” 1936, nr 7, poz. 57).

³⁴³ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 15, s. 33, Pismo starosty powiatowego żywieckiego w sprawie roków urzędowych, Żywiec 15 II 1935 r.; ibidem, s. 89, Okólnik starosty powiatowego żywieckiego nr 13 z dn. 20 II 1936 r.

Co było przedmiotem urzędowania poza siedzibą władz powiatu? Starosta spełniał rolę ucha władz państwowych, przyjmował prośby, skargi i wnioski. Jeżeli sprawa należała do jego kompetencji, a nie mogła być załatwiona od ręki, polecał zgłosić się petentowi do urzędu. Często spotykanymi wnioskami były prośby o umorzenie kar administracyjnych, o czym starosta mógł decydować, lub podatków — tu konieczna była konsultacja z władzami skarbowymi (czy petent był biedny, czy też *należy do bogatych, a jednak opornych płatników*). Określano wówczas termin, do kiedy nastąpi rozstrzygnięcie sprawy. Zdarzały się wnioski o wyżwirowanie drogi do gospodarstwa skargi na działalność miejscowego przemysłu. Niekiedy starostowie spotykali się z takimi przypadkami: *skarży się, że przed wojną włożył do Kasy Poż[yczkowej] Gminn[ej] 370 rubli i nic z tego nie otrzymał 2) to samo skarży się na p. [nazwisko nieczytelne], że pracował u niego przez 25 lat i nie ma z tego tytułu na stare lata żadnego zaopatrzenia. Wyjaśniono, że skargi jego nie dadzą pozytywnych wyników z braku podstaw prawnych. I dalej, że utrzymanie petentowi winny dać dorosłe dzieci, które petent ma*³⁴⁴. Na zakończenie roków zalecano organizowanie odprawy miejscowych sołtysów w obecności wójta i komendantów policji.

Generalnie inicjatywa roków starościńskich została przywitana przez obywateli z zadowoleniem — usprawniały one procedowanie i pozwalały im na oszczędzanie czasu i pieniędzy. Zdarzało się także, że pierwszym organizowanym rokiem towarzyszyło duże zainteresowanie, które z czasem malało³⁴⁵. Czasami entuzjazm był aż tak wielki, jak w powieści rówieńskim — *Ludność powitała akcję tą z zadowoleniem, stwierdzono nawet wypadki powitań delegowanych urzędników z muzyką, dla podziękowania za interesowanie się lokalnymi sprawami, ale warto zastanowić się, czy nie była to tylko kolejna „wioska potiomkinowska” wojewody Józewskiego*³⁴⁶.

8.5. Referaty wojskowy, sprawy mobilizacyjne i tajne

W funkcjonowaniu starostwa zasadniczą rolę odgrywały trzy referaty: bezpieczeństwa, wojskowy oraz karno-administracyjny. W ocenie władz wyższych obsada tychże wymagała szczególnej pieczołowitości i ostrożności³⁴⁷. Delegowani do nich urzędnicy powinni być odpowiednio wyselekcjonowani, godni zaufania, przestrzegający tajemnicy służbowej. Można zatem stwier-

³⁴⁴ AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 12, k. 15.

³⁴⁵ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 279, k. 52–53, Pismo starosty powiatowego w Sokółowie do wojewody w Lublinie w przedmiocie: załatwianie spraw w drodze objazdowej, Sokółów 7 VIII 1929 r.

³⁴⁶ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 230, s. 99, Protokół konferencji zastępców starostów województwa wołyńskiego, odbytej dnia 10 III 1930 r. we Włodzimierzu.

³⁴⁷ Okólnik wojewody wołyńskiego nr 65 z dn. 31 XII 1930 r. w sprawie organizacji starostw i trybu ich urzędowania, („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1930, nr 6, poz. 68).

dzić, że generalnie do obsady powyższych referatów kierowano urzędników stanowiących swoistą elitę pracowników starostwa. Ponieważ zazwyczaj jeden urzędnik prowadził kilka referatów, to naturalne było właśnie takie połączenie referatów wojskowego oraz mobilizacyjnego (mob.).

W myśl § 21 rozporządzenia ministrów spraw wojskowych, spraw wewnętrznych i sprawiedliwości z 28 VIII 1934 r., cywilnymi władzami powołanymi do wykonania ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym w pierwszej instancji były powiatowe władze administracji ogólnej, a w przypadku Bielska, Katowic i Chorzowa odpowiednie dyrekcje policji. Z kolei w m. st. Warszawie taką władzą pierwszej instancji był Komisarz Rządu na m. st. Warszawę.

Komisje do przeprowadzenia poboru były powoływane każdorazowo przez wojewodę. Do kompetencji władz administracji ogólnej I instancji należało przygotowanie odpowiednich spisów poborowych na podstawie list przekazanych przez urzędy gminne i uzupełnionych na szczeblu powiatowym. Zwracano uwagę na właściwe przygotowanie ze strony administracji gminnej, to znaczy weryfikację podawanych informacji z metrykami urodzeń i świadectwami zgonów, danymi z urzędów konsularnych etc. Plan poboru był układany przez urząd wojewódzki z uwzględnieniem uwarunkowań powiatowych, a przede wszystkim tego, by liczba podlegających badaniu lekarskiemu w ciągu jednego dnia nie przekraczała 75. Do władz administracji ogólnej I instancji należało również przekazanie komisji poborowej odpowiedniego lokalu na jej działalność³⁴⁸. W skład komisji poborowej, poza starostą (ewentualnie jego zastępcą) wchodził ze strony cywilnej także lekarz (zazwyczaj powiatowy), referent wojskowy starostwa, urzędnik kancelaryjny (dla czynności pisarskich) oraz niższy funkcjonariusz państwowy dla obsługi wagi i miary.

Na podobnych zasadach, w związku z potencjalnymi potrzebami mobilizacyjnymi, odbywały się również przeglądy koni. Były one przeprowadzane pod kierownictwem naczelników gmin, a władze powiatowe miały pomagać w organizowaniu asysty policji, w pracy oficerów przeglądowych, ewentualnie zająć się ściganiem uchylających się od przeglądu. Na urzędnikach starostw spoczywały również w dużej mierze obowiązki informacyjno-edukacyjne związane z przepisami o przeprowadzaniu przeglądu koni³⁴⁹.

Zbliżanie się terminu prac komisji poborowych powodowało zazwyczaj szczególnie wzmożoną pracę urzędników starostwa, niekiedy nawet usprawiedliwiającą pewne braki w całokształcie jego funkcjonowania. Dużo emocji

³⁴⁸ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 982, k. 4–8, Pismo MSW do wojewody w Poznaniu w przedmiocie: zarządzenie do poboru w roku 1928, Warszawa 20 I 1928 r.

³⁴⁹ Ibidem, sygn. 982, k. 19–21, Pismo naczelnika Samodzielnego Wydziału Wojskowego MSW do wojewodów i komisarza rządu na m. st. Warszawę w przedmiocie zarządzenia przygotowawcze do przeglądu koni w 1928 roku.

wzbudzały także sprawy odroczeń służby wojskowej. Była to bowiem jedna z najbardziej korupcjogennych sfer działalności administracji ogólnej I instancji³⁵⁰. Szczególnie istotna była tu ścisła współpraca o charakterze informacyjnym z władzami wojskowymi i aktualność posiadanych danych³⁵¹.

Zadaniem z pogranicza referatów wojskowego i bezpieczeństwa, również spoczywającym na administracji ogólnej I instancji było dokonywane we współpracy z władzami wojskowymi ściganie dezertarów (zwłaszcza w okresie walk o granice) oraz popisowych uchylających się od poboru. Działalność ta wywoływała niekiedy zatargi z władzami wojskowymi³⁵².

Referaty wojskowe, podobnie jak inne działy administracji ogólnej, również były dotknięte poważnymi problemami związanymi z cięciami etatów. Mogły one jednak liczyć, zwłaszcza w pierwszych latach Polski niepodległej, na pewną pomoc wojska. Przejawiała się ona np. w czasowym przydziale do władz administracji ogólnej I instancji oficerów ewidencyjnych wraz z personelem pomocniczym³⁵³.

Zagadnieniem wynikającym z bieżących prac referatu wojskowego, ale o specjalnym znaczeniu, było funkcjonowanie referatu mobilizacyjnego. Połączenie tych dwóch działów w rękach jednego urzędnika było rzeczą naturalną, niemniej wymagało odrębnego upoważnienia. Zresztą specjalny status spraw mob. jest widoczny już choćby w samej procedurze przekazania starostwa. W referacie tym skoncentrowana była całość spraw związanych z działaniami planowanymi administracji na wypadek wojny, a zatem np. procedury internowania przedstawicieli organizacji wywrotowych czy mniejszości narodowych, doręczania kart powołania, zabezpieczania linii komunikacyjnych czy ewakuacji urzędu³⁵⁴.

³⁵⁰ Ibidem, sygn. 510, k. 16–20, Orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej przy Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie w przedmiocie: Witold Pollo — sprawa dyscyplinarna, Kraków 2 VI 1934 r.

³⁵¹ Ibidem, sygn. 985, k. 3, Pismo ministra spraw wewnętrznych w przedmiocie: odroczenia służby wojskowej — terminowe załatwienia, Warszawa 30 I 1931 r.; AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 245, Sprawozdanie z lustracji starostwa w Bochni; R. Roguski, *Południowe Podlasie w systemie obronnym II Rzeczypospolitej w latach 1918–1939*, Warszawa 2010, s. 169–170; *Sytuacja społeczno-polityczna...*, s. 107–109.

³⁵² AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 186, s. 31–32, Protokół posiedzeń odbytych na zjeździe Starostów Województwa Lubelskiego w dniach 21, 22 i 23 marca 1920 r. w lokalu Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie przy ul. Niecałej Nr 14.

³⁵³ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1094, npag., Pismo zastępcy DOK nr VIII do wojewody pomorskiego w przedmiocie: oficerowie ewidencyjni — powrót do PKU, Toruń 5 XII 1925 r.

³⁵⁴ AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 243. Wątek mobilizacji administracji cywilnej nie znalazł miejsca w i tak monumentalnej pracy R. Rybka, K. Stepan, *Najlepsza broń. Plan mobilizacyjny „W” i jego ewolucja*, Warszawa 2010.

Sprawy mobilizacyjne były zagadnieniem na tyle ważnym, że w początkowych latach funkcjonowania starostw niejednokrotnie zajmował się nimi starosta. W konsekwencji referat mob. działał w sposób adekwatny do kompetencji kierowników administracji powiatowej, a ponieważ ich profesjonalizm nie zawsze był najwyższy, to i prowadzenie tegoż szwankowało nawet w powiatach nadgranicznych³⁵⁵.

W późniejszym okresie, wraz z postępującą specjalizacją urzędników starościńskich, sprawy mob. przekazywano referendarzom (nierzadko zastępcom starostów), co jednak nie zapobiegało nieprawidłowościom. Zgodnie z zaleceniami MSW referaty mob. powinny być obejmowane przez urzędników o szczególnie wysokich kwalifikacjach, a lekkomyślne przeniesienia i obsadzanie ich przez jednostki nieodpowiednie prowadziło do uchybień w funkcjonowaniu³⁵⁶. Scedowanie tych obowiązków nie zwalniało jednak starosty ze szczególnej odpowiedzialności — polecenia z działu mob. należało traktować jako bardzo pilne, a forma ich realizacji miała wpływ na ocenę starosty³⁵⁷. Przykładem jest negatywna opinia wystawiona ostatniemu staroście zdołbunowskiemu. Przeprowadzona w 1937 r. w jego powiecie próbna mobilizacja wypadła fatalnie — starosta był niedecyzyjny i nerwowy, co spowodowało m.in. opóźnienia w dostarczeniu taborów³⁵⁸. Do jego zmiany doszło jednak dopiero w czerwcu 1939 r., kiedy braki te mogły być naprawdę niebezpieczne.

Należy podkreślić, że od początku lat 30. referaty wojskowe oraz mobilizacyjne były systematycznie obsadzone oficerami w stanie spoczynku (w mniejszym stopniu rezerwy), zatrudnianymi zazwyczaj na podstawie kontraktów. Podobnie zresztą wyglądała obsada powoływanych w tym okresie referatów obrony przeciwlotniczej.

Problem funkcjonowania referatów mob. w poszczególnych starostwach był nierozzerwalnie związany z zagadnieniem tajemnicy państwowej, albowiem całość spraw z tego zakresu, podobnie jak operat Tisg, kwalifikowano jako tajne. Oznaczało to m.in. prowadzenie odrębnych dzienników podawczych i korespondencji dotyczącej Tisg oraz mob. Pokój mob. w starostwie powinien

³⁵⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 499, k. 36, Protokół z lustracji operatu mob. w starostwie w Lesznie, przeprowadzonej w dniu 29 IX 1923 r. przez wojewódzkiego referenta mobilizacyjnego; ibidem, sygn. 693, k. 7, Pismo wojewody stanisławowskiego do MSW w sprawie Brückmann Otton, urzędnik refer[endarski] VII st. służb. Wniosek na zwolnienie ze służby, Stanisławów 9 XII 1925 r.

³⁵⁶ Ibidem, sygn. 982, k. 44, Okólnik MSW nr 3 z dn. 11 VII 1928 r. w sprawie zmian na stanowiskach referentów spraw mob.

³⁵⁷ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 22439, k. 28, Uchwała Komisji Dyscyplinarnej przy Warszawskim Urzędzie Wojewódzkim z dn. 29 IV 1931 r.

³⁵⁸ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 246, k. 47, Pismo dyr. Biura Wojskowego MSW do dyr. Biura Personalnego MSW, Warszawa 1 IV 1937 r. Tajne.

też spełniać pewne wymagania: być nieprzechodni, bez okien lub z oknem zakratowanym, usytuowany (jeżeli to możliwe) na piętrze, z metalowymi drzwiami, wzmocnionymi, zamykanymi zamkami patentowymi. Podobnie szafa w pokoju mob. powinna być zamykana co najmniej dwoma zamkami, choć niekiedy była to zwykła szafa drewniana. Z licznych protokołów lustracyjnych starostw powiatowych wynika, że kwestie zabezpieczenia nie domagały w zasadzie niezależnie od regionu³⁵⁹. W przypadku tego referatu dominowały głównie braki o charakterze materialnym, a nie personalnym³⁶⁰.

Tajemnicą służbową były objęte również inne sprawy i pisma z zakresu bezpieczeństwa, wojskowości, ale także np. mogąca wzbudzić niepokoje korespondencja dotycząca likwidacji powiatów³⁶¹. W związku z tym problem niedochowywania jej przez urzędników nader często pojawiał się w oficjalnych pismach MSW — zwracano uwagę zarówno na niedbalstwo, jak i gadulstwo. Wskazywano również inne czynniki mogące zagrozić zachowaniu tajemnicy służbowej — zbyt dużą liczbę egzemplarzy pism tajnych/poufnych, trafiających do instytucji faktycznie niezainteresowanych sprawą³⁶² czy opatrywanie gryfem tajności/poufności spraw, które na to nie zasługiwały (co powodowało dewaluację pojęcia tajne/poufne). Zgodnie z wytycznymi MSW sprawami poufnymi były te, co do których na zewnątrz urzędu generalnie obowiązywała tajemnica służbowa, a wewnątrz urzędu do czasu ich załatwienia. Akta sprawy poufnej były dostępne wszystkim urzędnikom referującym, ale wyłączona została możliwość przeglądania ich przez strony. W sprawach tajnych obowiązywała wszystkich poza urzędnikami je badającymi tajemnica na zewnątrz i wewnątrz urzędu. Pozostałe sprawy kwalifikowano jako jawne. Zgodnie z zasadami obiegu dokumentów tajnych w starostwie pocztę tajną mógł otwierać wyłącz-

³⁵⁹ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 2, t. I–XIII, s. 1169, Karta służbowa, Kraków III 1935, s. 1169; ibidem, sygn. UWKr 14, t. 1, k. 1191, Charakterystyka i stan organizacyjny starostwa pow. dąbrowskiego, oparte na wynikach lustracji org., przeprowadzonej w dniach 12 i 13 października 1934 przez wojewódzkiego inspektora starostw (oświecenie zakresu od 24 IV do 13 X 1934 r.; ibidem, k. 163–165, Protokół spisany dnia 9 lipca 1930 r. w Starostwie Powiatowym w Białej z okazji lustracji operatu mob. przeprowadzonej przez naczelnika Wydziału Wojskowego Krakowskiego Urzędu Wojewódzkiego na podstawie delegacji p. Wojewody z dn. 5 lipca L.1207/mob.

³⁶⁰ AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 61, s. 6, Pismo starosty powiatowego kieleckiego do wojewody kieleckiego, Kielce 25 IX 1932 r.

³⁶¹ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 4, t. XVII–XXXI, k. 2869–2870, Pismo podsekretarza stanu MSW do wojewody krakowskiego w sprawie: małe powiaty, Warszawa 28 II 1931 r.

³⁶² Jak stwierdzał inspektor, *referent robi odpisy tajnych zarządzeń dla Pow. Komendanta PP zamiast dać mu zarządzenie do przeczytania*; ibidem, UWKr 14, t. I, k. 311, Charakterystyka i stan organizacyjny starostwa powiatowego brzeskiego, oparte na wynikach lustracji starostwa, przeprowadzonej w dniach 24–28 stycznia 1938 r. (okres porównawczy za czas od r. 1936–1938), Kraków dn. 15 II 1938 r.

nie starosta, on również osobiście przekazywał urzędnikom do załatwienia spraw tajne, przechowywał księgi szyfrowe oraz prowadził odrębny dziennik szyfrowy³⁶³.

8.6. Referat aprowizacyjny

Państwo polskie rodziło się pod koniec wojny światowej, w atmosferze rewolucji socjalnej, mając w perspektywie walki z sąsiadami o granice. W efekcie braku odpowiednich regulacji i dużej samodzielności pierwszych kierowników administracji powiatowej organizacja referatów aprowizacji w starostwach i prężność ich działania były w istocie zależne od inicjatywy starosty (komisarza ludowego), mimo że aparat ten do 1 VIII 1919 r. pozostawał w Królestwie Polskim odrębny od starostw³⁶⁴. Również w b. zaborze austriackim sprawy aprowizacyjne stosunkowo szybko, bo jesienią 1919 r., zostały włączone w zakres działania Generalnego Delegata Rządu dla Galicji w II instancji i starostw (ewentualnie magistratów we Lwowie i Krakowie) w I instancji³⁶⁵. Zespolecie referentów aprowizacyjnych ze starostwami było uzasadnione zarówno ze względu na fakt, że nie posiadali oni aparatu pozwalającego na egzekucję przymusowych dostaw zboża, zatem zadanie to mogło być wykonane przy użyciu agend przynależnych starostom, jak też wskutek ostrych sporów kompetencyjnych³⁶⁶.

Pierwsze zarządzenia z zakresu aprowizacji dotyczyły zapewnienia w powiecie odpowiedniego zaopatrzenia, co zazwyczaj wiązało się z zabezpieczaniem magazynów pozostawionych przez wojska okupacyjne, zapobieganiem wywozowi żywności z powiatu, ujawnianiem zapasów gromadzonych przez

³⁶³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 985, k. 73–79, Okólnik MSW nr 15 z dn. 28 VII 1931 r. w sprawie instrukcji ochrony tajemnicy służbowej (wraz z Instrukcją w sprawie ochrony tajemnicy służbowej); AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 411, Pismo wicewojewody krakowskiego do starosty powiatowego w Chrzanowie w sprawie starostwo pow. chrzanowskie — zarządzenia polustracyjne, Kraków 1 sierpnia 1936 r.; AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Chojnickie, sygn. 1, Instrukcja w przedmiocie korespondencji szyfrowej, s. 15–16.

³⁶⁴ W przypadku Galicji rozporządzeniem ministra aprowizacji z 23 IX 1919 r. zniesiono Sekcję Ministerstwa Aprowizacji dla ziem b. zaboru austriackiego, a referentów aprowizacyjnych podporządkowano starostom. K.W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, s. 136–137.

³⁶⁵ Ibidem, s. 136–137.

³⁶⁶ AP Lublin, Starostwo Powiatowe Konstantynowskie, sygn. 262, k. 41, Okólnik MSW nr 655 z dn. 2 X 1919 r. w sprawie współdziałania Starostów w sprawach aprowizacyjnych; ibidem, k. 71, Okólnik MSW nr 208 z dn. 18 IV 1919 r. w sprawie rozgraniczenia kompetencji w sprawach aprowizacji.

spekulantów, rekwizycjami na potrzeby armii czy określaniem maksymalnych cen na artykuły pierwszej potrzeby³⁶⁷.

Okresem szczególnie wytężonej pracy starościńskich referatów aprowizacji był czas walki o granice, kiedy to organizacja rekwizycji płodów rolnych, jak również zaopatrzenie ludności w żywność były szczególnie dużym wyzwaniem. Na starostach spoczywała również całość obowiązków związanych z przygotowaniem i wywozem artykułów rolnych z obszarów zagrożonych zajęciem przez bolszewików³⁶⁸. Zazwyczaj nie udawało się tej operacji przeprowadzić w pełnym wymiarze. Poważne problemy aprowizacyjne występowały również po powrocie władz polskich na okupowane przez Sowiety tereny. Należy pamiętać, że władze wojewódzkie cały czas sprawowały bezpośredni nadzór nad działalnością administracji ogólnej I instancji. Starostowie zostali zobligowani do złożenia odpowiednich sprawozdań z przebiegu ewakuacji i reewakuacji oraz aktualnego stanu aprowizacji ludności miejscowej³⁶⁹.

W późniejszym okresie ingerencja państwa w politykę aprowizacyjną została znacznie ograniczona³⁷⁰. Kompetencje powiatowej władzy administracji ogólnej obejmowały przede wszystkim przestrzeganie przepisów o ujawnianiu cen i cenników artykułów powszechnego użytku. Stwierdzone tu niedociągnięcia (np. przez ministra Składkowskiego podczas jego inspekcji) były przedmiotem upomnień³⁷¹. Walka z drożyzną metodami administracyjnymi, zazwyczaj niezbyt skutecznymi, intensyfikowała się w okresie największych problemów z zaopatrzeniem, to znaczy w pierwszych latach niepodległości oraz hiperinflacji. Referaty aprowizacyjne odgrywały istotną rolę również podczas wielkiego kryzysu. Podobnie jak w innych referatach, przełożeni domagali się życiowego podejścia do problemów stawianych przed tę komórką. Wbrew pozorom zbierane w tych referatach dane odgrywały bardzo istotną

³⁶⁷ Z. Słomiński, *op. cit.*, s. 43–44; *Rozporządzenie Komisarza Rządu Polskiego na powiat Konińsko-Słupecki*, „Tygodnik Urzędowy. Organ Prasowy Starostwa Konińsko-Słupeckiego” 26 XI 1918 r., nr 4, s. 1.

³⁶⁸ D. Piotrowicz, *Powiat ciechanowski w sierpniu 1920 roku*, „Niepodległość i Pamięć” 2010, nr 32, s. 43.

³⁶⁹ AP Lublin, Starostwo Powiatowe Konstantynowskie, sygn. 262, k. 261, Okólnik wojewody lubelskiego nr 478 z dn. 17 IX 1920 r. w przedmiocie: reewakuacja urzędów aprowizacyjnych.

³⁷⁰ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 335, npag. W. Zapala, Naczelnik Wydziału Administracyjnego Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego, Wytoczne polityki aprowizacyjnej, Toruń 14 XII 1928 r.

³⁷¹ Okólnik MSW nr 61 z dn. 7 VI 1923 r. w przedmiocie: ujawnianie cen przedmiotów powszechnego użytku — sporządzanie cenników, *Zbiór Zarządzeń...*, s. 113–115; Pismo okólnie MSW w sprawie braku cenników, Warszawa 19 XI 1927 r., („Dz. U. MSW” 1927, nr 3–4, poz. 144).

rolę, albowiem na ich sprawozdaniach opierało swoją politykę MSW³⁷². Starostowie grodzcy i powiatowi byli również wyposażani przez wojewodów w uprawnienia do regulacji cen przedmiotów powszechnego użytku. Do narzędzia tego władze administracyjne miały się odwoływać jedynie wówczas, gdy inne mechanizmy zawiodły³⁷³. Na powiatowych władzach administracji ogólnej spoczywał również obowiązek dbałości o jakość pieczywa oraz stan sanitarny piekarni³⁷⁴. Siłą rzeczy wiele obowiązków związanych z prowadzeniem referatu aprowizacyjnego wiązało się z koniecznością pracy w terenie (np. lustracji młynów, piekarni).

8.7. Referat opieki społecznej

Referatem formalnie fachowym (z działu MPiOS), ale faktycznie skupiającym też niektóre działania z gestii starosty był referat opieki społecznej. Można bowiem interpretować jego aktywność np. jako profilaktykę z zakresu bezpieczeństwa publicznego czy też dotyczącą „akcji społecznych”.

W tej formule mieściło się rozdawnictwo artykułów pierwszej potrzeby — żywności, odzieży, opału (szczególnie w okresie wielkiego kryzysu), prowadzone zazwyczaj z wykorzystaniem podległych staroście struktur policyjnych³⁷⁵.

³⁷² Stwierdzano, że *referenci aprowizacyjni w starostwach nie podają zazwyczaj ścisłych danych cyfrowych władzom centralnym. M.in. w r. 1928 GUS podał wyższą cyfrę zapasów zboża, aniżeli starostwa. Ministerstwo spraw wewnętrznych nie dało wiary cyfrom GUS i opierając się na danych, przedłożonych przez starostwa, zarządziło skup zboża i nastąpił krach: w styczniu 1929 r. zboża w Polsce było za dużo*. AAN, Urząd Wojewódzki Poleski, sygn. 40, k. 5v, Protokół zjazdu starostów województwa poleskiego odbytego w dniu 2 VII 1932 r.

³⁷³ Okólnik MSW nr 132 z dn. 19 VII 1928 r. w sprawie wyznaczenia cen na przedmioty powszedniego użytku, („Dz. U. MSW” 1928, nr 4, poz. 132); Rozporządzenie wojewody lubelskiego z dn. 30 VIII 1938 r. o przekazaniu starostom powiatowym województwa lubelskiego i prezydentowi m. Lublina uprawnień do regulowania cen przetworów zbóż chlebowych, mięsa i jego przetworów, („Lubelski Dziennik Wojewódzki” 1938, nr 17, poz. 175); Rozporządzenie wojewody wołyńskiego z dn. 15 IV 1937 r. w sprawie przekazania na obszarze województwa wołyńskiego, powiatowym władzom administracji ogólnej, uprawnień do regulowania cen przedmiotów powszedniego użytku, („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1937, nr 8, poz. 59); Rozporządzenie wojewody wileńskiego z dn. 29 VIII 1931 r. o przekazaniu starostom województwa wileńskiego uprawnień do wyznaczania cen na mąkę, pieczywo, mięso, słoninę, smalec, wyroby masarskie, naftę i węgiel, („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1931, nr 8, poz. 113).

³⁷⁴ Pismo MSW do wojewody w Tarnopolu w sprawie Wojewódzkich Komisji do badania wypieku chleba, Warszawa 26 VI 1928 r., („Dz. U. MSW” 1928, nr 3, poz. 98); Okólnik wojewody wileńskiego nr 3 z dn. 21 II 1930 r. w sprawie polepszenia jakości chleba, („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1930, nr 7, poz. 50).

³⁷⁵ AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 5, npag., Pismo starosty powiatowego łódzkiego do Urzędu Wojewódzkiego Łódzkiego, Łódź 27 IV 1933 r.; ibidem, Pismo kierownika Dyrekcji Lasów Państwowych w Warszawie do Urzędu Wojewódzkiego Wydział

Na pograniczu działalności referatów opieki społecznej i bezpieczeństwa, zwłaszcza w pierwszych latach niepodległości, lokowały się interwencje starosty jako mediatora podczas strajków (mimo tego, że instytucją formalnie do tego upoważnioną były obwodowe inspektoraty pracy). Faktyczna pozycja starosty jako reprezentanta rządu w terenie predysponowała go do takich działań³⁷⁶.

Również w działalności referatów opieki społecznej widoczne było niekiedy myślenie w kategoriach *stricte* urzędowych. Przykładem niech będzie wezwanie przez wojewodę wołyńskiego starostów do prowadzenia wśród bezrobotnych pracy kulturalno-oświatowej, co miało przejawiać się organizowaniem bibliotek i czytelni ludowych, teatrów chórów. Działalność ta miała być finansowana ze środków komitetów ds. bezrobocia³⁷⁷.

Należy pamiętać także o istnieniu relatywnie cienkiej granicy między działalnością opiekuńczo-społeczną starosty jako organu władzy administracji ogólnej I instancji i jako przewodniczącego wydziału powiatowego, tym bardziej że do tego drugiego należało np. udzielanie doraźnych zapomóg. Wydaje się, że w odbiorze społecznym rozgraniczenie tych dwóch obszarów kompletnie się rozmywało. Z drugiej strony możliwości działania samego starosty były niewielkie, gdyż na rozwiązanie problemów bezrobocia niezbędne były pieniądze. Brak odpowiednich środków przyznawanych na roboty publiczne przez Fundusz Bezrobocia przekreślał w znacznej mierze wysiłki starosty, czego żadna praca kulturalno-oświatowa wśród bezrobotnych nie była w stanie zmienić.

8.8. Referaty fachowe

W strukturze starostwa znajdowały się również referaty, które w procesie zespalania administracji rolnej, wodnej etc. powstały wskutek przekształcenia z odrębnych urzędów. Zagadnienia związane z merytoryczną stroną ich funkcjonowania pozostawały w gestii odpowiednich działów administracji, natomiast pozytywna, z punktu widzenia obywatela, była możliwość (czasami nieco iluzoryczna) załatwienia wszystkich spraw w jednym urzędzie. Do takich referatów należały przede wszystkim: budowlany (z architektem powiatowym), zdrowia (z lekarzem powiatowym), weterynaryjny (z weterynarzem powiatowym), rolnictwa i reform rolnych (lub wprost — rolny, z komisarzem ziemskim na czele), ochrony lasów (komisarz ochrony lasów), przemysłowy (referent z działu MPiH), melioracyjny i wodny (oba dział rolnictwa i reform

Bezpieczeństwa w Łodzi w sprawie współdziałanie z administracją leśną, Warszawa 20 XII 1932 r.

³⁷⁶ Z. Słomiński, *op. cit.*, s. 47.

³⁷⁷ Pismo okólne wojewody wołyńskiego z dn. 26 XI 1931 r. w sprawie pracy kulturalno-oświatowej wśród bezrobotnych, („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1931, nr 19, poz. 202).

rolnych) czy spraw inwalidzkich (dział pracy i opieki społecznej). Liczba referentów fachowych, w efekcie postępującego procesu zespalania, z czasem wzrastała. Było to konsekwencją faktycznych oszczędności budżetowych, które ten proces przynosił (wspólna obsługa kancelaryjno-biurowa w jednym urzędzie). Mimo różnorodności referatów, które składały się na działy fachowe, można wskazać szereg cech wspólnych wyróżniających je spośród referatów z działu MSW.

Starosta nie miał możliwości faktycznego kontrolowania czynności podejmowanych przez referentów fachowych, niejednokrotnie ze względu na brak wiedzy i odpowiedniego przygotowania. W konsekwencji lekarz czy architekt powiatowy był jako referent fachowy wyposażany przez starostę w prawo aprobaty przynajmniej mniej istotnych decyzji³⁷⁸. Nawet jeżeli starosta zachowywał w swoim ręku prawo aprobaty w sprawach referatu fachowego, to miała ona w znacznej mierze charakter czysto formalny. Generalnym założeniem było, by pisma z przewagą zagadnień techniczno-lekarskich były podpisywane „za starostę — lekarz powiatowy”, natomiast kładące w większym stopniu nacisk na aspekt prawno-administracyjny — przez starostę³⁷⁹.

W przypadku nagminnie występujących w administracji problemów lokalowych referenci fachowi pracowali najczęściej w dodatkowych lokalach wynajętych na potrzeby starostwa i znajdujących się poza głównym budynkiem lub wręcz w domu³⁸⁰.

Funkcjonowanie referentów fachowych w ramach struktury starostw powiatowych oznaczało, że budżet MSW obciążają koszty etatów obsługi prawno-administracyjnej, rachunkowo-kasowej czy kancelaryjnej, natomiast koszty

³⁷⁸ Rozporządzenie wykonawcze RM do rozporządzenia z dn. 28 VIII 1919 r., („Dz. PPP” 1919, nr 90, poz. 488); AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 351–365, Charakterystyka i stan organizacyjny starostwa pow. chrzanowskiego oparte na wynikach lustracji, przeprowadzonej w dniach 2, 3 i 5 listopada 1934 r. przez wojewódzkiego inspektora starostw (Stan porównawczy z okresem od listopada 1933 r. do listopada 1934 r.).

³⁷⁹ Okólnik MSW nr 112 z dn. 27 XI 1924 r. w sprawie urzędowania lekarza powiatowego, („Dz. U. MSW” 1924, nr 2–6, poz. 133); Okólnik MSW nr 26 z dnia 2 III 1928 r. Nr Z.O. 1231/28 do wojewodów poznańskiego i pomorskiego w sprawie zespolenia lekarzy powiatowych w Województwach Poznańskim i Pomorskim ze Starostwami, („Dz. U. MSW” 1928, nr 1, poz. 28);

³⁸⁰ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 884, k. 4, Sprawozdanie wojewódzkiego inspektora starostw, dotyczące stanu organizacyjnego oraz oceny pracy starostw w: 1) Wierzbniku, 2) Opatowie, 3) Jędrzejowie i 4) Miechowie na podstawie inspekcji, przeprowadzonych w tych starostwach w IV kwartale 1938/39 r.; AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 253, s. 2, Pismo inspektora administracyjnego starostw do Prezydium Województwa Kieleckiego, Kielce 18 XII 1921 r. [dotyczy lustracji starostwa powiatowego jędrzejowskiego]; ibidem, s. 267–278, Lustracja Kozienickiego Urzędu Starościńskiego przeprowadzona przez Inspektora Starostw w dniach 23, 24, 25, 26 i 27 kwietnia 1922 r.

osobowe urzędników fachowo-technicznych obciążały budżety odpowiednich resortów³⁸¹.

W przeciwieństwie do większości referatów z działu MSW niektórzy referenci fachowi byli na stałe zatrudnieni w jednym starostwie, ale urzędowali w kilku powiatach. Stan ten wynikał z małej liczby spraw w jednym powiecie i dotyczył najczęściej referatów inwalidzkich, melioracji, wodnych czy ochrony lasów³⁸². W konsekwencji podział na np. obwody referatów melioracyjnych był różny od podziału administracji ogólnej (choć na tym drugim bazował). Referenci tacy podlegali temu staroście, w którego urzędzie mieli swoją siedzibę³⁸³.

Mimo tego, że starosta posiadał ograniczony wpływ na obsadę czy ocenę działalności referentów fachowych, cały czas pozostawał ich przełożonym³⁸⁴. Odpowiadał zatem za czynności przez nich podejmowane i mógł im wydawać polecenia służbowe. Rodziło to pewne niezręczności, gdy o konieczności przyznania staroście leczenia w zakładzie zdrojowym decydował lekarz powiatowy, a zatem jego podwładny³⁸⁵. Bywało też, że starosta jako przełożony ponosił konsekwencje za działania referentów fachowych, korzystających podczas

³⁸¹ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 71.

³⁸² Pierwotnie była mowa o tworzeniu referatów melioracyjnych we wszystkich starostwach powiatowych. Po dwóch latach okazało się, że ww. referaty istnieją w połowie powiatów. Okólnik wojewody lubelskiego nr 3 do Starostów Powiatowych (Grodzkiego) województwa lubelskiego o podziale województwa na obwody referatów melioracyjnych, („Lubelski Dziennik Wojewódzki” 1938, nr 7, poz. 50). Por. też np. Obwieszczenie wojewody wileńskiego z dn. 6 XII 1929 r. o utworzeniu oddziału do spraw inwalidów wojennych i referatów dla spraw inwalidów wojennych przy starostwach, („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1929, nr 12, poz. 1140).

³⁸³ AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 79, s. 40–41, Protokół ze zjazdu starostów powiatowych Województwa Kieleckiego odbytego w dniu 27 I 1931 r. w Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach.

³⁸⁴ Nie zawsze jednak tak było. Np. zagadnienia funkcjonowania domów publicznych wchodziły w zakres porządku publicznego, ale łączyły się też z działalnością referatu fachowego, jakim był referat sanitarny. Starosta mógł nawet bez konsultacji z lekarzem powiatowym podjąć decyzję nakazującą ponowne otwarcie takiego przybytku (wbrew decyzji gminy) w Zabłociu k. Żywca, a to na skutek m.in. kategorycznych nalegań dowódcy miejscowego baonu, obawiającego się plagi chorób wenerycznych wśród żołnierzy. AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StZ II 56, s. 9, Pismo dowódcy baonu kresowego w Żywcu do starostwa w Żywcu, Żywiec 8 IV 1919 r.; ibidem, s. 25, Pismo dowódcy baonu żywieckiego do starostwa w Żywcu, Żywiec 2 V 1919 r.

³⁸⁵ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, k. 44, Oświadczenie lekarskie, Świecie 22 VI 1936 r.; Okólnik MSW nr 74 z dn. 2 VI 1932 r. o urzędowych badaniach lekarskich kandydatów do służby państwowej i urzędników w celach urlopowych, („Dz. U. MSW” 1932, nr 9, poz. 112).

pobytu w terenie z pomocy jednej ze stron, w kwestii której mieli orzekać³⁸⁶. Podobnie jak w przypadku innych spraw, tak i w działach zespolonych wojewoda miał możliwość delegowania na starostów uprawnień do wydawania zarządzeń i orzeczeń, a także uzupełniania jego rozporządzeń³⁸⁷.

W przypadku znoszenia starostw powiatowych sprawy z zakresu referatu fachowego trafiały do tego starostwa, któremu przypadła większość obszaru likwidowanego powiatu.

Bardzo istotną z ekonomicznego punktu widzenia rolę spełniały referaty przemysłowe. Prowadziły one ewidencje istniejących na terenie powiatu zakładów przemysłowych (także z rozbiciem na gałęzie przemysłu), wydawały karty rzemieślnicze i przemysłowe, prowadziły ewidencje zakładów rzemieślniczych, także tych, których właściciele świadectw rzemieślniczych nie wykupili (czyli działali w szarej strefie)³⁸⁸. Były one również odpowiedzialne za wydawanie licencji komiwojażerom prowadzącym handel okrężny czy samodzielny agentom handlowym³⁸⁹. W strukturze referatów przemysłowych znajdowały się także rejestry podmiotów prowadzących handel. Referaty te, po zmianach wydanych rozporządzeniem prezydenta RP z 7 VI 1927 r., zobowiązane były do przekazywania władzom skarbowym informacji o zmianach dotyczących zarejestrowanego przemysłu.

W jednym obszarze działalność referentów fachowych w sposób istotny krzyżowała się z podstawową działalnością organu administracji ogólnej I instancji. Tą płaszczyzną były postępowania karno-administracyjne. Stwierdzone bowiem przez referenta fachowego nieprawidłowości w jego dziale winny pociągać za sobą określone czynności o charakterze karno-administracyjnym. Dotyczyło to np. referatu ochrony lasów (m.in. uprawianie kłusownictwa) czy referatu zdrowia (sprawy sanitarne). Co prawda niekiedy zdarzało się

³⁸⁶ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 2, t. I–XIII, s. 1005, Pismo wojewody krakowskiego do starostów powiatowych, starosty grodzkiego i prezydenta m. Krakowa w sprawie niewłaściwości w urzędowaniu z odbywaniem komisji wodno-prawnych, Kraków 11 X 1934 r.

³⁸⁷ Por. np. Rozporządzenie wojewody wileńskiego z dn. 20 VII 1938 r. o upoważnieniu starostów powiatowych i starosty grodzkiego wileńskiego do wydawania zarządzeń i orzeczeń, zastrzeżonych wojewodom, w sprawach dotyczących zwalczania pryszczycy, („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1938, nr 8, poz. 108); Obwieszczenie starosty grodzkiego wileńskiego z dn. 9 III 1939 r. w sprawie zwalczania raka ziemniaczanego, (ibidem 1939, nr 4, poz. 45); Pismo okólne MSW z dn. 13 VIII 1934 r. w sprawie noweli do prawa przemysłowego, („Wolyński Dziennik Wojewódzki” 1934, nr 19, poz. 137).

³⁸⁸ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 152, s. 81–82, Okólnik wojewody krakowskiego nr 7 z dn. 3 I 1927 r. w przedmiocie: zarządzenie w sprawie szybkiego doręczenia kart przemysłowych.

³⁸⁹ Ibidem, s. 103–104, Pismo okólne wojewody krakowskiego z dn. 18 I 1928 r. w przedmiocie: ustawa przemysłowa, wysyłka druków.

włączanie w struktury istniejących referatów spraw z działów administracji podlegających zespoleniu (np. sprawy wodno-prawne do referatu przemysłowego, sprawy łowieckie do referatu bezpieczeństwa), ale trudno tu wskazać jakąś jasną regułę³⁹⁰.

Analogicznie jak w przypadku referatów z działu administracji ogólnej, dopuszczalne było przydzielanie kilku referatów fachowych temu samemu urzędnikowi, np. referent fachowy z działu rolnictwa i reform rolnych, komisarz ziemski, miał w swojej gestii nie tylko referat rolny, ale i melioracyjny³⁹¹.

8.9. Ciała kolegialne funkcjonujące przy starostwach powiatowych

Ważnym elementem aktywności starostów była ich działalność w organizacjach społecznych, komitetach i strukturach szczebla powiatowego³⁹². Określenie, gdzie kończyły się obowiązki służbowe, a zaczynała aktywność dobrowolna, przekraczająca wymogi ustawowe, ale mieszcząca się w wytycznych i zaleceniach przełożonych nie jest proste. Trudno wskazać granicę między działalnością starosty jako przewodniczącego komitetu powiatowego WFiPW a aktywnością jako przewodniczącego koła przyjaciół ZS. W tym miejscu skupimy się na ich aktywności w strukturach, w których byli oni umocowani ustawowo, a pozostałe omówione zostaną w rozdz. IX, w części poświęconej zajęciom ubocznym.

Przy starości istniały liczne ciała kolegialne „współdziałające w administracji” albo spełniające funkcje doradcze³⁹³. Część z nich była związana ze starostą jako organem administracji ogólnej I instancji, natomiast istnienie innych wynikało z kompetencji starosty jako przewodniczącego wydziału powiatowego. Do najważniejszych należały niżej wymienione i pokrótce scharakteryzowane, choć warto pamiętać, że nie stanowią one katalogu zamkniętego. Poza nimi można wskazać m.in. na istniejące komisje: odbudowy, statystyki rolnej, kwalifikacyjne ogierów i kwalifikacyjne odwoławcze, kwalifikacyjne buhajów i kwalifikacyjne odwoławcze, ustanowienia cen drzewa budulcowego, dla spraw dostarczenia drzewa opałowego, porady zawodowej i szkolnej dla inwalidów wojennych czy parytetowe komisje doradcze przy Państwowym

³⁹⁰ Okólnik wojewody wołyńskiego nr 2 z dn. 7 IV 1934 r. w sprawie zmiany statutu organizacyjnego starostw i utworzenia referatów rolnictwa i reform rolnych, („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1934, nr 8, poz. 48).

³⁹¹ Okólnik wojewody lubelskiego nr 3 o utworzeniu i organizacji referatów melioracyjnych w starostwach, („Lubelski Dziennik Wojewódzki” 1936, nr 6, poz. 48).

³⁹² Choć nie tylko, albowiem nie istniały formalne ograniczenia czy przeciwwskazania w zakresie pozostawania czynnym we władzach ogólnopolskich jakichś organizacji.

³⁹³ J. Suski, *Rzeczpospolita Polska. Organizacja Administracji Publicznej*, Londyn 1942, s. 48; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 98–99.

Urzędzie Pośrednictwa Pracy. Nie we wszystkich tych komisjach starostowie brali udział osobiście — w wielu przewodniczyli z tytułu sprawowania funkcji reprezentanta rządu lub na podstawie przepisów specjalnych, ale faktycznie mogli przekazywać przewodnictwo urzędnikom referendarskim.

Powiatowa Komisja Poborowa

Zakres działalności Powiatowej Komisji Poborowej określało rozporządzenie ministrów spraw wojskowych, spraw wewnętrznych i sprawiedliwości z 28 VIII 1934 r. w sprawie wykonania ustawy z 23 V 1924 r. o powszechnym obowiązku wojskowym, zmienionej i uzupełnionej rozporządzeniami prezydenta RP z 11 I 1928 r., z 29 XI 1930 r. i ustawą z 17 III 1933 r.³⁹⁴ Starosta jako osoba z urzędu powoływana przez wojewodę w skład komisji poborowej zasadniczo powinien przewodniczyć pracom tejsze, natomiast w razie przeszkody oddelegowany do tych czynności mógł być jego zastępca lub mianowany przez wojewodę referendarz VII st. sł.³⁹⁵ W praktyce starosta lub kierownik starostwa otwierał prace komisji pierwszego dnia, natomiast w pozostałych przewodniczył komisji jego zastępca. W pewnych sytuacjach istniała również możliwość oddelegowania do pełnienia funkcji przewodniczącego Powiatowej Komisji Poborowej urzędnika z urzędu wojewódzkiego³⁹⁶.

Komitety Powiatowe WFiPW

Instytucją powołaną do życia na fali zmian po przewrocie majowym były terenowe struktury wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego. Komitety powiatowe WFiPW, podobnie jak wojewódzkie, powstały na podstawie rozporządzenia RM z 28 I 1927 r. w sprawie utworzenia Państwowego Urzędu Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego, Rady Naukowej Wychowania Fizycznego oraz Wojewódzkich, Powiatowych i Miejskich Komitetów Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego, choć większą aktywność władz administracji ogólnej w tym zakresie zapowiadano już wcześniej³⁹⁷. Kompetencje struktur terenowych zostały określone w „Instrukcji tymczasowej w sprawie wojewódzkich i powiatowych (miejskich) komitetów wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego”. Miały one koordynować działania resortów spraw wojskowych, wewnętrznych oraz

³⁹⁴ „Dz. U. RP” 1934, nr 83, poz. 757.

³⁹⁵ „Dz. U. RP” 1933, nr 60, poz. 455.

³⁹⁶ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 241, s. 101, Pismo wojewody lubelskiego do Ludwika Cichego, radcy w Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie, Lublin 24 V 1939 r.

³⁹⁷ Pismo okólne wojewody lubelskiego z dn. 9 I 1927 w sprawie współdziałania władz administracyjnych w akcji wychowania fizycznego, („Dz. U. Województwa Lubelskiego” 1927, nr 3, poz. 53); „MP” 1927, nr 26, poz. 294; P. Rozwadowski, *Państwowy Urząd Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego 1927–1939*, Warszawa 2000, s. 25.

wyznań religijnych i oświecenia publicznego, współpracować z jednostkami samorządu terytorialnego, popierać działania organizacji społecznych z zakresu WFiPW, jak również gromadzić i dzielić zebrane środki finansowe; do ich zadań należało również ustalanie ogólnego planu działania³⁹⁸. Starostowie mieli stać na czele komitetów powiatowych, w skład których wchodził także przedstawiciel wojska, w tym oficerowie-instruktorzy PW³⁹⁹. Do ich kompetencji należało przewodniczenie plenarnym posiedzeniom Komitetu, częsty udział w posiedzeniach sekcji, zwoływanie posiedzeń i przewodniczenie posiedzeniom Prezydium i Wydziału Wykonawczego oraz generalnie czuwanie nad bieżącą działalnością i pomyślnym rozwojem powiatowych struktur WFiPW.

Z formalnego punktu widzenia budżety komitetów powiatowych WFiPW miały pochodzić z subsydiów państwowych, stowarzyszeń etc., lecz w praktyce opierały się przede wszystkim na subwencjach wydziałów powiatowych, a te do omawianej kwestii podchodziły rozmaicie⁴⁰⁰. W konsekwencji niektórzy wojewodowie próbowali wymusić odpowiedni poziom zaangażowania finansowego⁴⁰¹. Tak było w województwie łódzkim, gdzie zalecono powiatowym związkom samorządowym przeznaczanie na wymieniony cel nie mniej niż 2% dochodów zwyczajnych. Gospodarka finansami w Komitetach Powiatowych WFiPW budziła jednocześnie jeszcze większe wątpliwości niż w przypadku finansów samorządowych. Po przeprowadzonych lustracjach stwierdzano brak rozliczeń przyznanych subwencji, zaliczek pobranych przez personel instruktorski, brak dowodów kasowych rozchodowych czy wręcz nadmierną liczbę rozmów telefonicznych międzymiastowych⁴⁰². Pojawiały się przypadki, gdy samorząd po przeznaczeniu konkretnej sumy na WFiPW określał cele jej

³⁹⁸ AP Łódź, Urząd Wojewódzki Łódzki, sygn. 2004, mf L-12720, k. 13–18, okólnik MSW nr 257 z dn. 18 XI 1929 r. w sprawie uregulowania pracy Wojewódzkich i Powiatowych Komitetów WFiPW; J. Wojtycza, *Przysposobienie wojskowe w odrodzonej Polsce do roku 1926*, Kraków 2001, s. 143–149.

³⁹⁹ Por. też P. Rozwadowski, *op. cit.*, s. 37 i nn.

⁴⁰⁰ Np. około połowy dochodów Powiatowego Komitetu WFiPW w Białej Podlaskiej na rok 1930/31 pochodziło od sejmiku powiatowego i samorządów gminnych, natomiast druga połowę stanowił przewidywany dochód z imprez i strzelniczy; AP Lublin, Starostwo Powiatowe Białskie [Podlaskie], sygn. 175, k. 240–241, Preliminarz budżetowy Komitetu WFiPW w Białej Podlaskiej na rok 1930/31.

⁴⁰¹ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Świeckie, sygn. 649, npag., Pismo okólne przewodniczącego Wojewódzkiego Komitetu WFiPW w Toruniu z dn. 22 IX 1930 r. w przedmiocie: kwoty dla Wojewódzkiego Komitetu — przekazanie.

⁴⁰² AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 6, npag., Materiał zestawiony na podstawie wyników lustracji referatów wojskowych poszczególnych Starostw, względnie korespondencji nadsyłanej przez te referaty do Urzędu Wojewódzkiego, który na zjeździe Starostów w dniu 18 I 1935 r. należałoby podać do wiadomości zebranych, s. 3

wydatkowania, tym samym ograniczając samodzielność i autorytet komitetu (co budziło sprzeciw zwłaszcza ze strony zasiadających w nim wojskowych). Należy podkreślić, że niezależnie od skali zaangażowania czy chęci delegowania uczestnictwa w władzach powiatowych WFiPW starostowie ponosili formalną odpowiedzialność za ich gospodarkę finansową. Na nich również spoczywał obowiązek dbałości o żywotność tych struktur. Władze wojewódzkie zwracały uwagę na lekceważący stosunek niektórych kierowników administracji powiatowej do tego zagadnienia, co prowadziło do zamierania działalności struktur PW⁴⁰³. Dużą dowolność wykazywali poszczególni starostowie także w zwoływaniu posiedzeń komitetów powiatowych — od jednego do nawet dziesięciu na rok, przy czym niejednokrotnie zebrania nie dochodziły do skutku ze względu na niską frekwencję⁴⁰⁴.

Relatywnie małe zrozumienie dla kwestii PW być może dlatego zmieniło się na lepsze, że do administracji trafiali oficerowie niejednokrotnie wykonujący obowiązki instruktorów PW. Poza tym presja na rozwój struktur odpowiedzialnych za PW uzasadniała wymuszanie konsolidacji na organizacjach społecznych działających w tym obszarze, co po przewrocie majowym zazwyczaj wiązało się z marginalizacją struktur powiązanych z opozycją. Organizacją preferowaną był Związek Strzelecki, działający przy wsparciu ze strony Kół Przyjaciół ZS. Inne organizacje, jak Związek Młodej Polski czy TG Sokół, w ocenie władz spełniały rolę pomocniczą⁴⁰⁵. Należy pamiętać, że inwestycje realizowane przez komitety powiatowe WFiPW generalnie służyły rozbudowie infrastruktury sportowej (boiska, sale sportowe, strzelnice), której brak był szczególnie dotkliwy w powiatach wiejskich, choć z drugiej strony trudno oprzeć się wrażeniu, że wraz z powoływaniem do życia struktur

⁴⁰³ *Nieraz nie znajduję Panowie Starostowie na tyle czasu, aby zgłaszających się do nich oficerów, komendantów pw przyjąć i omówić z nimi ważne i niecierpiące często zwłoki sprawy*; AP Lublin, Starostwo Powiatowe Białskie, sygn. 175, k. 50–51, Pismo przewodniczącego Wojewódzkiego Komitetu WFiPW wojewody lubelskiego do starostów i prezydentów miast jako przewodniczących Powiatowych i Miejskich Komitetów Wychowania Fizycznego i Przystosobienia Wojskowego Województwa Lubelskiego w przedmiocie: Uregulowanie prac w Powiatowych i Miejskich Komitetach WFiPW, Lublin 3 XI 1930 r.

⁴⁰⁴ AAN, Urząd Wojewódzki Stanisławowski, sygn. 16, k. 36–37, Protokół Zjazdu Starostów Województwa Stanisławowskiego, odbytego w dniu 13-go VII 1929 r. w gmachu Urzędu Wojewódzkiego w Stanisławowie; AP Lublin, Starostwo Powiatowe Białskie [Podlaskie], sygn. 175, k. 16, Zaproszenie na posiedzenie Komitetu Powiatowego WFiPW w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 30 XII 1930 r.

⁴⁰⁵ *Te stowarzyszenia mogą być tylko tolerowane, nigdy jednak nie będą miały takich praw do poparcia, jakie ma Związek Strzelecki, będący organizacją wybitnie wojskową*; AAN, Urząd Wojewódzki Wileński, sygn. 5, k. 68, Protokół zjazdu starostów Województwa Wileńskiego odbytego w dniach 26–27–28 listopada 1929 r. Referat mjr. Fieldorfa, sekretarza Wojewódzkiego Komitetu PWiWF.

WFiPW powstał cały przemysł wytwarzający w związku z ich działalnością mapki, makiety, mundury, a także wydający prasę⁴⁰⁶.

Inwalidzka Komisja Rewizyjno-Lekarska

Inwalidzkie Komisje Rewizyjno-Lekarskie powołane na podstawie ustawy z 17 III 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim były odpowiedzialne za orzekanie w I instancji o związku przyczynowym uszkodzenia zdrowia ze służbą wojskową oraz o stopniu utraty zdolności zarobkowej związanej z wymienionym uszkodzeniem. Rozporządzeniem ministrów opieki społecznej, skarbu i spraw wewnętrznych z 30 X 1933 r. starostwa powiatowe (grodzkie) zostały wyznaczone do przyjmowania roszczeń i ich załatwiania poprzez istniejące w nich referaty spraw inwalidzkich⁴⁰⁷. Co ważne, komisje te funkcjonowały nie we wszystkich powiatach.

Powiatowa Komisja Sanitarno-Obyczajowa

Działalność Powiatowej Komisji Sanitarno-Obyczajowej związana była z zadaniami spoczywającymi na administracji ogólnej I instancji, stąd też jej przewodniczącym z urzędu był starosta powiatowy (grodzki lub odpowiednik). Ponadto zasiadali w niej lekarz powiatowy, przedstawiciele PP, samorządu komunalnego oraz organizacji społecznych zajmujących się walką z prostytucją. Podstawą jej działalności było rozporządzenie ministra zdrowia publicznego, wydane w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych 6 IX 1922 r. o nadzorze nad nierządem. Komisja miała dwie funkcje — jako organ doradczy mogła występować do władz rządowych z wnioskami dotyczącymi walki z nierządem i chorobami wenerycznymi, natomiast jako organ orzekający stwierdzała, czy podejrzane osoby trudniły się nierządem zawodowo, a co za tym idzie, nakładała na nie przymusową kontrolę lekarską⁴⁰⁸.

Powiatowa Komisja dla Walki z Alkoholizmem

Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym ministra zdrowia publicznego z 2 VI 1922 r., wydanym w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych i ministrem skarbu do ustawy z 23 IV 1920 r. o ograniczeniach w sprzedaży i spożyciu napojów alkoholowych, starosta, jako organ administracji ogólnej I instancji wchodził (w charakterze przewodniczącego lub zastępcy przewod-

⁴⁰⁶ Np. AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Świeckie, sygn. 649, npag., Okólnik wojewody pomorskiego nr 7 z dn. 26 II 1929 r. w przedmiocie: Tygodnik Sportowy „Junak” — popieranie.

⁴⁰⁷ „Dz. U. RP” 1932, nr 5, poz. 31; „Dz. U. RP” 1933, nr 96, poz. 740.

⁴⁰⁸ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 353, npag. [Starostwo Powiatowe Tczewskie], Wykaz organów kolegialnych, działających przy Wojewodach i Starostwach (rady, komitety, komisje itp.); „Dz. U. RP” 1922, nr 78, poz. 715.

niczącego) w skład tworzonej przy starostwie Komisji do Walki z Alkoholizmem. Zazwyczaj ze względu na natłok bieżących zajęć był on zastępowany albo przez swego zastępcę, albo przez wyznaczonego referendarza⁴⁰⁹. Poza reprezentantem administracji ogólnej w Komisji zasiadali przedstawiciele organizacji społecznych, PP, samorządu gminnego i powiatowego, lekarz powiatowy oraz kierownik urzędu skarbowego. Do kompetencji Komisji należało przede wszystkim przyznawanie prawa wyszynku na terenie powiatu, jak też karanie (w formie aresztu lub grzywny) za nieprzestrzeganie ustawy⁴¹⁰. Należy pamiętać, że uprawnienia władz administracji ogólnej w tym zakresie zostały nieco uszczuplone w związku z przyjęciem przepisów o monopolu spirytusowym⁴¹¹.

Zasiadanie starostów w licznych ciałach kolegialnych wynikało również z faktu przewodniczenia przez nich wydziałom powiatowym.

Powiatowa Komisja Oszczędnościowa

Powołanie do życia Powiatowych Komisji Oszczędnościowych było związane z wielkim kryzysem gospodarczym i wynikającą z niego zapaścią finansów komunalnych. Rozporządzenie prezydenta RP z 21 X 1932 r. miało zmusić m.in. powiatowe związki komunalne do ograniczenia kosztów administracyjnych w budżetach na rok 1932/1933 o 25% w stosunku do roku 1930/1931. Wymienione komisje miały za zadanie przygotować i przedstawić wnioski dotyczące proponowanych redukcji. Komisje powiatowe i wojewódzkie działały wedle kryterium nadzoru, to znaczy komisja wojewódzka miała redukować budżety powiatowych związków komunalnych, natomiast komisja powiatowa — gmin. W skład powiatowej komisji wchodził przewodniczący (wyznaczany przez wojewodę, zazwyczaj starosta), przedstawiciel urzędu skarbowego oraz trzech reprezentantów płatników podatków, którzy byli wskazywani przez wydział powiatowy⁴¹².

Powiatowa Komisja Rolna

Powiatowe Komisje Rolne były organem powoływanym przez sejmiki powiatowe w ramach kompetencji własnych powiatowych związków komunal-

⁴⁰⁹ „Dz. U. RP” 1922, nr 35, poz. 299; „Dz. U. RP” 1922, nr 51, poz. 462; AP Łódź, Urząd Wojewódzki Łódzki, sygn. 13b, k. 3–5, Protokół nr 5 Komisji do Walki z Alkoholizmem [w Sieradzu] z dn. 30 XII 1926 r.

⁴¹⁰ Ibidem, k. 87, Protokół posiedzenia Powiatowej Komisji do Walki z Alkoholizmem, odbytego dn. 26 XI 1927 r.

⁴¹¹ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 152, s. 77–78, Okólnik wojewody krakowskiego nr 165 z dn. 11 VII 1926 r. w przedmiocie: wykonywanie ustawy przeciwalkoholowej i monopolu spirytusowym.

⁴¹² „Dz. U. RP” 1932, nr 91, poz. 777.

nych⁴¹³. Zgodnie z wytycznymi MSW starosta nie musiał wchodzić w skład komisji rolnej, natomiast zalecano uczestnictwo w jej pracach urzędników państwowych z działu rolnictwa, reprezentantów sejmiku oraz rolniczych organizacji społecznych. Komisje te miały być przede wszystkim odpowiedzialne za przygotowanie planów działania i wydatków samorządu powiatowego dotyczących rozwoju rolnictwa, za koordynację współpracy z rolniczymi organizacjami społecznymi oraz nadzór nad wykorzystaniem przez nie funduszy samorządowych⁴¹⁴. Istnienie Powiatowych Komisji Rolnych nie było zjawiskiem powszechnym.

Powiatowa Komisja Opieki Społecznej

Powiatowe Komisje Opieki Społecznej były powoływane przez organ uchwałodawczy, a w ich skład wchodził, poza starostą jako przewodniczącym, członkowie wybierani przez Radę Powiatową, tzw. opiekunowie społeczni czy przedstawiciele organizacji społecznych zajmujących się w powiecie tą działalnością. Powiatowa Komisja Opieki Społecznej miała kompetencje opiniodawcze i mogła podejmować inicjatywy z zakresu opieki społecznej na terenie powiatu⁴¹⁵.

Ponadto starosta mógł z urzędu brać udział w pracach np. Rady Szkolnej Powiatowej⁴¹⁶. Warto również pamiętać, że ewentualne niedopełnienie przez starostę obowiązków wynikających z pełnienia przezeń funkcji przewodniczącego takiego czy innego komitetu (komisji) było przyczyną wszczęcia przeciw niemu postępowania dyscyplinarnego⁴¹⁷.

9. Starosta a samorząd powiatowy

Kompetencje starosty w okresie II Rzeczypospolitej nie ograniczały się tylko do wynikających ze sprawowania przezeń kierownictwa urzędu administracji ogólnej I instancji. Z funkcją starosty wiązały się również bardzo istotne uprawnienia o charakterze samorządowym. Jak jednak słusznie stwierdzał

⁴¹³ „Dz. PPP” 1919, nr 13, poz. 141.

⁴¹⁴ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 982, k. 59, Okólnik MSW nr 150 z dn. 14 VIII 1928 r. w sprawie form organizacyjnych pracy samorządu terytorialnego nad podniesieniem rolnictwa.

⁴¹⁵ Ibidem, Wykaz organów kolegialnych, działających przy Wojewodach i Starostach (rady, Komitety, komisje itp.) — starostwo morskie; „Dz. U. RP” 1928, nr 29, poz. 267.

⁴¹⁶ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 2051, s. 1–2, Okólnik MSW nr 102 z dnia 16 III 1920 r. w sprawie udziału Starosty w posiedzeniach Rady Szkolnej Okręgowej; AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 241, Pismo kuratora okręgu szkolnego lubelskiego do wojewody lubelskiego, Lublin 8 XI 1933 r. w sprawie uzupełnienia składu Rady Szkolnej Powiatowej w Lubartowie.

⁴¹⁷ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1162, Pismo wojewody pomorskiego do starosty w Chojnicach, Toruń 24 VII 1923 r.

trzy lata po upadku II RP J. Suski, ostatni starosta bydgoski, *nad samorządem powiatowym ciążył nadmierny nacisk administracji rządowej wyrażającej się przede wszystkim w fakcie, że przewodniczącym wydziału powiatowego był urzędnik państwowy, każdego czasu usuwalny i uzależniony służbowo od Rządu. [...] rozdzielenie tych stanowisk [starosty i przewodniczącego wydziału] utworzenie osobnego kierownictwa urzędu samorządowego w powiecie, powierzonego wybranemu przewodniczącemu wydziału powiatowego — sprowadziłoby starostę de facto do poziomu szefa policji i bezpieczeństwa, przerzuciło ciężar całej administracji twórczej na czynnik od Rządu niezależny i stworzyło szkodliwą dwoistość. W efekcie istniejącego w II Rzeczypospolitej stanu odrębność urzędu samorządowego w powiecie od starostwa sprowadzała się do faktu, iż jego urzędnicy byli płatni z budżetu powiatu, a urzędnicy starostw z budżetu rządowego. Poza tym był to jeden urząd, uzależniony całkowicie od starosty, a przez to od wojewody i Rządu*⁴¹⁸. W praktyce urzędowej ewentualne sztuczne utrzymywanie stanu odrębności agend starostwa i wydziału powiatowego poddawano krytyce. Jednocześnie należy pamiętać, że fakt dzierżenia przez jedną osobę stanowiska starosty powiatowego i przewodniczącego wydziału powiatowego nie oznaczał połączenia się instytucji starostwa powiatowego i wydziału powiatowego. Na rozdzielnosc obu organów zwracano uwagę, choć bardziej w wymiarze formalnym (np. korespondencja urzędowa). W sytuacji, gdy starosta działał jako reprezentant interesów samorządu terytorialnego, winien się on tytułować przewodniczącym wydziału powiatowego⁴¹⁹.

W II Rzeczypospolitej funkcjonowanie samorządu powiatowego charakteryzowało się dużym zróżnicowaniem, zależnym od stanu prawnego, gospodarczego oraz tradycji i kultury politycznej danego terytorium. Wspomniano już o specyfice przejmowania urzędu starościńskiego w Galicji. W przypadku zaboru austriackiego rozdział administracji ogólnej i samorządowej miał wymiar nie tylko organizacyjny, ale faktyczny. W Galicji bowiem na czele wydziału powiatowego stał wybierany przez radę powiatową tzw. marszałek. Ordynacja powiatowa obowiązująca w zaborze pruskim nie przewidywała istnienia odrębnego urzędu lub stanowiska służbowego „przewodniczącego Wydziału Powiatowego”, w związku z czym starosta „jako starosta” spełniał

⁴¹⁸ J. Suski, *op. cit.*, s. 84.

⁴¹⁹ Okólnik wojewody wołyńskiego nr 18 z dn. 24 VII 1923 r. w przedmiocie: niewłaściwy sposób udzielania odpowiedzi przez Wydziały Powiatowe, („Dz. U. Województwa Wołyńskiego” 1923, nr 7, poz. 67); R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 58–59; AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 359–361, Charakterystyka i stan organizacyjny Starostwa pow. chrzanowskiego oparte na wynikach lustracji, przeprowadzonej w dniach 2, 3 i 5 listopada 1934 r. przez wojewódzkiego inspektora starostw (Stan porównawczy z okresem od listopada 1933 r. do listopada 1934 r.).

tam rolę przedstawiciela tegoż, jak również prowadził jego agendy i przewodniczył posiedzeniom⁴²⁰. Staroście przysługiwało również prawo zwoływania sejmiku powiatowego (od 1933 r. rady) i nakładania kar za uchylanie się od uczestnictwa w obradach sejmiku. W przypadku równości głosów podczas głosowania nad uchwałami w sejmiku głos starosty powiatowego miał charakter rozstrzygający. Starosta reprezentował samorząd, zwoływał również obrady wydziału powiatowego i im przewodniczył. Podobnie jak w przypadku starostwa powiatowego, przewodniczący wydziału powiatowego spełniał funkcje przełożonego wobec osób zatrudnionych w tym wydziale.

Jak już wspomniano, przed wybuchem I wojny światowej samorząd powiatowy nie istniał w Królestwie Polskim i na tzw. ziemiach zabranych. Został on stworzony w niepodległej Polsce na mocy regulacji wynikających z dekretu o ordynacji powiatowej z 4 lutego 1919 r.⁴²¹ Autentycznego samorządu jednak nie da się zadekretować — struktury powiatowe na terenie b. Królestwa Polskiego charakteryzowały się nikłą kulturą polityczną i inicjatywą oraz ograniczonymi kompetencjami; lokalnym działaczom brakowało bardziej długofalowego planu, a elementem zaangażowanym często byli wyłącznie ziemianie⁴²².

Wydaje się, że właśnie różny stopień świadomości samorządowej, przejawiającej się szczególnym zapóźnieniem Królewaków, może tłumaczyć późniejsze losy samorządu i jego zdominowanie przez czynnik administracyjny. Konieczność ujednolicenia porządku prawnego w byłych zaborach pociągała za sobą potrzebę pewnego konsensu — regiony zapóźnione należało administracyjnymi metodami pociągnąć ku górze, natomiast obszarom zamieszkanym przez społeczności potrafiące sobie radzić — nieco ukrócić samodzielność. Ktoś musiał zapłacić cenę za unifikację i, trochę zgodnie z zasadą równania w dół, były to te społeczności, które do II RP wchodziły z wyższą kulturą polityczną, umiejętnością samorządzenia się i gospodarowania, czyli mieszkańcy ziem pomorskich i Galicji. Warto dodać, że nie był to proces zainicjowany przez obóz piłsudczykowski, co można by wytłumaczyć ideologicznie, ale podjęty niemalże od pierwszych lat niepodległości.

Umiejscowienie starosty w systemie samorządu powiatowego ulegało ewolucji wynikającej przede wszystkim ze wspomnianego procesu ujednolicenia.

⁴²⁰ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sępoleńskie, sygn. 35, k. 7, Okólnik wojewody pomorskiego nr 192 z dn. 23 III 1922 r.

⁴²¹ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 109; M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003, s. 153; A. Rzewski, *10-lecie łódzkiego samorządu powiatowego*, [w:] *Dziesięć lat odrodzonej Polski niepodległej w życiu powiatu łódzkiego*, pod red. A. Rzewskiego, Łódź 1928, s. 51 (dalej: A. Rzewski, *10-lecie łódzkiego...*).

⁴²² Z. Słomiński, *op. cit.*, s. 54.

Konfliktu między mianowanym starostą a sejmikiem powiatowym wykluczyć nigdy nie można było, ale szczególnie w pierwszych latach niepodległości niekoniecznie uzasadnione interwencje działaczy samorządowych mogły przynieść efekt w postaci przeniesienia niechcianego starosty⁴²³. Rozwiązania wprowadzone ustawą scaleniową z 1933 r. zmieniały pozycję ustrojową samorządu powiatowego, poddając go bardziej wnikliwej kontroli ze strony czynników rządowych, co wynikało z określonych założeń doktrynalnych obozu piłsudczykowski, a nie było przejawem faszyzacji życia politycznego w kraju⁴²⁴. Znalazło to także odzwierciedlenie w przepisach konstytucji kwietniowej i było wyrazem odejścia od liberalnej koncepcji samorządu terytorialnego na rzecz państwowej, określającej samorząd nie jako strukturę samoistnie przynależną obywatelom, ale podporządkowaną państwu i realizującą zlecone przez nie zadania⁴²⁵.

Działania starostów jako przewodniczących wydziałów powiatowych koncentrowały się przede wszystkim na gospodarczym aspekcie funkcjonowania społeczności lokalnej. Starostowie mieli do dyspozycji budżet samorządowy, z którego finansowano działalność szpitalnictwa, odbudowę powiatu po wojnie (choć w zakresie administracji ogólnej starosta mógł wpływać np. na administrację lasów państwowych na rzecz przyznawania materiału na odbudowę), budowę infrastruktury drogowej, oświatowej, socjalnej⁴²⁶ etc. Mądry starosta, zręcznie wykorzystujący pozostające w jego dyspozycji środki, pozyskujący także fundusze zewnętrzne (np. z Funduszu Pracy), był w stanie, nie zadłużając podległej jednostki, metodami ekonomicznymi „pacyfikować” podległy powiat⁴²⁷. Dodajmy, że to właśnie ze środków samorządowych finansowane były inicjowane przez S. Składkowskiego, i — tak przezeń dowartościowywane odznaczeniami — akcje upiększania osiedli. Rady powiatowe faktycznie nie miały zatem większej swobody w preliminowaniu środków budżetowych, bo do wytycznych z MSW dochodziły jeszcze zadania ustawowe. Powiatowe związki komunalne miały również prawo do nakładania miejscowych podatków, a więc i w tym wypadku pojawiał się problem (podobnie jak w odniesieniu do poli-

⁴²³ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 9, s. 8–9, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewody kieleckiego, Warszawa 5 X 1920 r.

⁴²⁴ R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 49.

⁴²⁵ Kwestia zmian wywołanych ustawą scaleniową z 1933 r., zarówno w skali całego państwa, jak i na terenie poszczególnych makroregionów, ma już swoją bogatą literaturę. Szerzej: Ibidem, s. 51–54; M. Grzybowska, *op. cit.*, s. 269–278.

⁴²⁶ AIPN Łódź, IPN Ld 81/61, t. 2, k. 184–185, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, 26 X 1953 r.

⁴²⁷ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 351–353, Charakterystyka i stan organizacyjny Starostwa pow. chrzanowskiego oparte na wynikach lustracji, przeprowadzonej w dniach 2, 3 i 5 listopada 1934 r. przez wojewódzkiego inspektora starostw (Stan porównawczy z okresem od listopada 1933 r. do listopada 1934 r.).

tyki karno-administracyjnej) spójności ciężarów nakładanych na społeczności w sąsiadujących ze sobą powiatach.

W ramach obowiązków należących do starosty jako przewodniczącego wydziału powiatowego mieściła się również ewentualna aktywność w międzykomunalnych związkach skupiających powiaty samorządowe. Do ich powoływania dochodziło najczęściej w przypadku konieczności podjęcia wysiłku inwestycyjnego przekraczającego możliwości finansowe pojedynczego powiatu lub obliczonego na zaspokojenie potrzeb kilku powiatowych związków samorządowych. Mogła to być elektryfikacja, budowa dróg i linii kolejowych, utrzymanie szpitali, szkół czy też zakładów dobroczynnych. Pierwotnie związki międzykomunalne były powoływane na podstawie zróżnicowanych przepisów zaborczych, a od 1928 r. podstawę dla tych działań stanowiło rozporządzenia prezydenta RP z 22 III 1928 r. o związkach komunalnych wraz z przepisami wykonawczymi⁴²⁸.

Objęcie stanowiska we władzach związku międzykomunalnego przez starostę, który reprezentował w nim kierowany przez siebie powiat (i wchodził do tych władz z urzędu), wymagało zgody odpowiedniego wojewody. Sprawowanie tej funkcji wiązało się zazwyczaj z dodatkowym wynagrodzeniem, przy czym wraz z uszczelnianiem systemu wynagradzania funkcjonariuszy publicznych, z którym mamy do czynienia w latach 30. i to źródło dochodu były zamykane⁴²⁹. Nadzór nad działalnością związku międzykomunalnego sprawowała ta władza, która zatwierdzała budżety związków komunalnych wchodzących w jego skład⁴³⁰.

Istotnym aspektem sprawowania funkcji przewodniczącego wydziału powiatowego przez starostę była również kwestia finansowych powiązań. Zagadnienie to w wymiarze bezpośrednio dotyczącym starostów, czyli wysokości zarobków pochodzących z różnych źródeł oraz postępowań dyscyplinarnych, omówione zostanie niżej. Tu zwrócimy uwagę jedynie na pewne generalia. Praktyka lat 20. dowiodła, że w warunkach skupienia w ręku jednej osoby stanowiska starosty i przewodniczącego wydziału powiatowego zdecydowanie większe możliwości dokonywania nadużyć finansowych wynikały z samorządowego wymiaru starościńskiej funkcji. W odniesieniu do środków pochodzących z budżetu państwa

⁴²⁸ A. Wiktorowska, *Związki międzykomunalne w Polsce międzywojennej. Nadzór w systemie samorządu terytorialnego*, Warszawa 1990, s. 3–4 (dalej: A. Wiktorowska, *Związki międzykomunalne...*); „Dz. U. RP” 1928, nr 39, poz. 386; „Dz. U. RP” 1929, nr 60, poz. 469; J.T. Dziedzic, P. Ossowski, *op. cit.*, s. 52–54; A. Rzewski, *10-lecie łódzkiego...*, s. 52.

⁴²⁹ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 648, npag., Pismo starosty powiatowego chełmińskiego do wojewody pomorskiego, Chełmno 22 IX 1937 r.; ibidem, Pismo wojewody pomorskiego do starosty powiatowego w Chełmnie, Toruń 12 XI 1937 r.; ibidem, sygn. 335, npag., Związek Elektryfikacyjny Chełmno–Świecie–Toruń.

⁴³⁰ A. Wiktorowska, *Związki międzykomunalne...*, s. 19–20.

dotyczy to zarówno rozliczeń wynikających z pensji (zaliczek, zapomóg), jak i funduszu dyspozycyjnego — w tym wypadku jednak nawet przy zwykłym, standardowym nadzorze nieprawidłowości wychodziły bardzo szybko na jaw. Zdecydowanie słabiej władze wyższe jednak kontrolowały środki pochodzące z budżetów samorządowych. Było to zarówno skutkiem tego, że badanie przez inspektora związków komunalnych musiało być przeprowadzone w miejscu urzędowania, co wiązało się pewnym wysiłkiem i dodatkowymi kosztami, jak i ze swoistego patrzenia przez palce na nadużycia bądź nawet przyzwolenia na nie ze strony wojewodów, albowiem środki samorządowe wykorzystywano do finansowania kampanii wyborczych obozu rządzącego⁴³¹. Stąd też, zgodnie z ustawą samorządową z 1933 r., starostom nie wolno było pobierać żadnych innych świadczeń z budżetu powiatowego poza przewidzianymi ustawą. Kategorycznie zakazano im również zaciągania pożyczek i brania zaliczek ze środków innych niż państwowe⁴³². Wiele z tych nieprawidłowości było źródłem późniejszych kłopotów starostów.

Kontakt z pieniędzmi i majątkiem (na zdecydowanie większą skalę, niż to miało miejsce w odniesieniu do starostwa), nad którym nadzór był zdecydowanie słabszy, mógł prowadzić do mniej lub bardziej świadomych błędów. Były one ścigane w postaci postępowań dyscyplinarnych, a czasami nawet karnych, których było więcej niż postępowań dotyczących nieprawidłowości wynikających z piastowania przez starostów kierownictwa urzędu powiatowego. Szerzej problem ten zostanie ujęty niżej, w tym miejscu zaznaczmy, że, zwłaszcza w latach 20., sporo wykroczeń związanych było z nieprawidłowościami o charakterze buchalteryjnym czy niedostatecznym nadzorem nad funkcjonariuszami samorządowymi. Oczywiście zdarzały się także inne, w istocie drobne, choć jednocześnie kompromitujące niedociągnięcia, jak np. brak znajomości przez starostę składu sejmiku powiatowego⁴³³.

W przeciwieństwie do administracji ogólnej działalność sejmiku powiatowego, a w pewnej mierze także wydziału powiatowego, koncentrowała się głównie wokół zagadnień finansowych wynikających z zadań spoczywających

⁴³¹ W ten sposób należy traktować stwierdzenie wojewody Kirtiklisa: *nie mogę pominąć faktu nadmiernego zadłużenia się Pana Przewodniczącego w kasie Wydziału Powiatowego w formie podjętych zaliczek sięgających kwoty ponad 3000 zł, co ze względów zasadniczych uważam za niewskazane* [podkr. JM]. Wojewoda powinien bowiem takie działanie uznać nie tyle za niewskazane, ile za zabronione; AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 785, npag., Wyciąg z pisma wojewody pomorskiego do przewodniczącego Wydziału Powiatowego w Świeciu, Toruń 11 III 1935 r.

⁴³² AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 544, k. 40–41, Pismo okólne ministra spraw wewnętrznych w sprawie: nielegalne zadłużanie starostów i burmistrzów w kasie związku samorządowego lub komunalnej kasie oszczędności, Warszawa 21 XII 1935 r.

⁴³³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 658, k. 3, Pismo dyrektora Departamentu Administracyjnego MSW do dyrektora Departamentu Samorządowego MSW, Warszawa 4 V 1925 r.

na powiecie samorządowym. W związku z tym relacje między starostą a samorządem w pewnej mierze zależały od cech osobowości tego pierwszego. Jeżeli swoje zainteresowania starosta koncentrował na zagadnieniach gospodarczych, rozwoju spółdzielczości, podnoszeniu poziomu rolnictwa etc., to generalnie więcej czasu spędzał w wydziale powiatowym, współpraca z sejmikiem układała się nieźle, a pamięć o jego dokonaniach wśród społeczności lokalnej była trwalsza. Wydaje się jednak, że z czasem odsetek starostów „o nastawieniu gospodarczym” malał, co związane było z procesem militaryzacji administracji po 1926 r. Mamy wówczas coraz częściej do czynienia z osobami realizującymi zadania starosty jako organu administracji ogólnej I instancji, przede wszystkim z zakresu bezpieczeństwa publicznego, polityki wojskowej czy karno-administracyjnej. Poza tym obiektywnym czynnikiem utrudniającym natychmiastowe zaangażowanie w działalność na niwie samorządowej było przenoszenie urzędników z innych dzielnic na obszary, o których legislacji niewiele wiedzieli.

Warto też wspomnieć o działalności starostów w strukturach związanych z samorządowymi funkcjami powiatów, tzn. Komisjach Oszczędnościowo-Oddłużeniowych (KOO). Powstały one na szczeblu wojewódzkim i centralnym dla przeprowadzenia restrukturyzacji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Urzędujący starostowie z tytułu piastowanej funkcji brali udział w pracach wojewódzkich KOO, gdy omawiano kwestie ich powiatu. Natomiast w składzie wojewódzkich KOO znajdowali się funkcjonariusze zatrudnieni wówczas w urzędach wojewódzkich, delegowani do Komisji m.in. przez MSW. Zazwyczaj byli to specjaliści od spraw samorządowych. Okazuje się, że analizując składy poszczególnych wojewódzkich KOO, łatwiej jest wskazać te, w których nie zasiadali byli starostowie, niż te, w których ich znajdziemy. Nawet jeżeli nie piastowali oni funkcji zastępców przewodniczącego (białostockie, kieleckie, lwowskie, poleskie, poznańskie, stanisławowskie, tarnopolskie, warszawskie, wileńskie, wołyńskie), to zasiadali w nich w innym charakterze⁴³⁴. Inna rzecz, że przykład szedł z góry — zastępcą przewodniczącego (1934–1936), a od 1936 r. przewodniczącym CKOO był Maurycy Jaroszyński, a wśród członków znajdziemy E. Dunin-Markiewicza czy dr. J. Trzczyńskiego⁴³⁵. Niejednokrotnie jednak pojawiał się tu konflikt interesów — w CKOO z ramienia głównego wierzyciela polskich samorządów, czyli BGK zasiadali również byli starostowie, jak Mieczysław Bilek czy Wacław Gajewski, którzy

⁴³⁴ Byłych starostów nie znajdziemy jedynie w krakowskiej KOO.

⁴³⁵ Np. Józef Jellinek (Łódź), Roman Grochowski (Łuck), Józef Przybyszewski (Warszawa). A. Ivánka, *op. cit.*, s. 235; *Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu*, Warszawa 1937, s. 133–140.

w ramach swojej starościńskiej działalności przyczynili się do powstania części zadłużenia⁴³⁶.

10. Starosta a samorząd gminny

Pierwotnym działaniem starostów w odniesieniu do samorządu gminnego, w zasadzie niezależnie od zaboru, było przywrócenie możliwości jego normalnego funkcjonowania. Wiązało się to, jak wspomniano, w b. zaborze austriackim z koniecznością przywracania na urząd wójtów, albo — na terenie Królestwa Polskiego — z organizowaniem wyborów do rad gminnych⁴³⁷. Sprawne struktury samorządu gminnego były niezbędne dlatego, że odgrywały istotną rolę zarówno w realizacji zadań własnych, jak i poruczonych przez administrację państwową. Od tego, w jaki sposób administracja gminna wywiązywała się z powierzonych zadań (np. prowadzenia ksiąg ludności stałej, czynności towarzyszących poborowi, wyborom czy też spisom powszechnym) zależała także ocena starosty⁴³⁸. Starostowie mieli również możliwość przekazywania swych uprawnień na szczebel samorządu gminnego. Dotyczyło to szczególnie miast wydzielonych, a przedmiotowo — czynności o charakterze masowym z działu referatu prawno-administracyjnego i karno-administracyjnego⁴³⁹.

Faktycznie jednak gros obowiązków starosty, wiążących się z samorządem gminnym było realizowane w ramach kompetencji wynikających z jego działalności jako przewodniczącego wydziału powiatowego i wiązało się ze sprawowanym przezeń nadzorem. Starostowie wykonywali go m.in. poprzez lustracje, które miały charakter planowy lub doraźny, wymuszany poleceniami wojewody. Mogły być one przeprowadzane osobiście przez starostę lub przez delegowanego do tego urzędnika⁴⁴⁰. Postępujący proces profesjonalizacji aparatu administracyjnego przejawiał się tu również przez powołanie w strukturach wydziałów powiatowych inspektorów samorządu gminnego, którzy podlegali doszkalananiu i nadzorowi wojewódzkich inspektorów związków komunalnych.

Za pośrednictwem starostów władze przekazywały jednostkom samorządu terytorialnego informacje o nowych przepisach i regulacjach. W kategorii tej

⁴³⁶ A. Ivánka, *op. cit.*, s. 225, 231.

⁴³⁷ Z. Słomiński, *op. cit.*, s. 54–56.

⁴³⁸ AIPN Łódź, IPN Ld 81/61, t. 2, k. 83, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, Łódź 11 IX 1953 r.; *Zawiadomienie*, „MP” 20 VII 1921, nr 162, s. 5.

⁴³⁹ „Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1934, nr 19, poz. 142.

⁴⁴⁰ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sępoleńskie, sygn. 22, npag., Pismo starosty sępoleńskiego do Wydziału Samorządowego Wojewody Pomorskiego w Toruniu, Sępólno 31 X 1927 r.; AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. 1, k. 1161, Sprawozdanie z lustracji starostwa w Dąbrowie [1927 r.].

mieścili się także konferencje szkoleniowe organizowane przez starostów dla funkcjonariuszy samorządowych⁴⁴¹.

Wzmocnienie uprawnień nadzorczych starostów w ich funkcjach państwowych i samorządowych w stosunku do samorządu gminnego przyniosła ustawa samorządowa z 1933 r.⁴⁴² Wprowadzała ona prawo do zatwierdzania niektórych uchwał, w tym budżetowej, zawieszania uchwał organów stanowiących, ingerencji w zakresie wstawiania do budżetów jednostek samorządowych sum przeznaczonych na działalność, do której ów samorząd był powołany, wreszcie prawo do występowania z wnioskiem o rozwiązywanie organów kolegalnych i zatwierdzanie organu stanowiącego. W sytuacji takiej starosta był wnioskodawcą, a decyzję podejmował wojewoda⁴⁴³.

Szczególne emocje budziło ostatnie z wymienionych uprawnień. Warto jednak odnotować, że także przed wejściem w życie ustawy scaleniowej starostowie mieli w tej materii niemałe kompetencje — mogli bowiem dwukrotnie unieważnić wybór wójta, co też czynili (z różną intensywnością w okresie przed- i pomajowym)⁴⁴⁴. Po przyjęciu ustawy samorządowej zalecenia MSW co do korzystania przez władzę administracyjną z prawa zatwierdzania przełożonych gmin były jasne. Odmowa zatwierdzenia miała być stosowana wobec zawodowych przełożonych gmin wyjątkowo. Aby unikać takich konfliktogenych rozwiązań, starostowie powinni być dobrze zorientowani w miejscowej sytuacji, zapobiegać wyborowi „nieodpowiednich” kandydatów, ewentualnie mieć przygotowanego tymczasowego przełożonego na wypadek, gdyby odmo-

⁴⁴¹ Okólnik wojewody wołyńskiego nr 1 z dn. 28 III 1927 w przedmiocie: wysyłania do urzędów gminnych okólników władz III i II instancji, („Dz. U. Województwa Wołyńskiego” 1927, nr 3, poz. 37); AIPN Łódź, IPN Ld 011/1555/CD, k. 16–20, Protokół zjazdu zastępców starostów odbytego w dniu 24 I 1931 w starostwie plockim.

⁴⁴² Opis debaty nad ustawą samorządową por. B. Singer, *Od Witosa do Ślawka*, Paryż 1962, s. 160–163.

⁴⁴³ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Świeckie, sygn. 607, npag, Pismo wojewody pomorskiego do starosty powiatowego świeckiego w przedmiocie: Mieczysław Ślabęcki, zatwierdzenie wyboru na burmistrza m. Świecia, Toruń 24 VIII 1936 r.; A. Wiktorowska, *Związki międzykomunalne...*, s. 33–34; M. Grzybowska, *op. cit.*, s. 271–278.

⁴⁴⁴ Wydaje się, że istnienie takich regulacji było w istniejących warunkach nieodzowne i mogło skutecznie zapobiegać wyborowi na przełożonych jednostek samorządu terytorialnego np. na terenie Galicji Ukraińców, a na Kresach Zachodnich — Niemców. Np. AP Łódź, Urząd Wojewódzki Łódzki, sygn. 2720, npag., Interpelacja pos. H. Wyrzykowskiego i kolegów z Klubu PSL do P. Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie bezprawnego postępowania starosty pow. sieradzkiego p. Zdzisława Stefańskiego i niezgodnych z ustawą zarządzeń Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi przy wyborach wójta gminy Wróblew, Warszawa 6 II 1923 r.; AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Wyrzyskie, sygn. 19, k. 12, Pismo wojewody poznańskiego do Konstantego Chęcińskiego w Lesznie, Poznań 31 X 1922 r.

wa zatwierdzenia była nieodzowna⁴⁴⁵. Trudno stwierdzić, jak w praktyce wyglądała realizacja tych wytycznych. Nie dysponujemy tu odpowiednimi danymi statystycznymi, a ocena wyłącznie na podstawie najgłośniejszych przypadków niezatwierdzenia, np. na stanowisku prezydenta Łodzi Norberta Barlickiego czy Krakowa — Mikołaja Kwaśniewskiego, tudzież nominowania komisarycznym prezydentem Warszawy Stefana Starzyńskiego jest niemiarodajna.

Choć brakuje danych ilościowych pozwalających na analizę zjawiska nominacji komisarycznych prezydentów, możemy jednak odnieść się do jego jakościowej strony. W tym przypadku należy podkreślić istotną różnicę klimatu politycznego między stanem przed przewrotem majowym i po nim. Przed przewrotem przełożeni gmin byli oceniani przede wszystkim wedle kryterium fachowości. Na terytoriach kresowych dochodziło do tego także kryterium narodowości, czego przejawem może być np. polityka starosty świętochłowskiego J. Potyki, który jesienią 1922 r. mianował pięciu naczelników okręgów spośród osób niebędących naczelnikami gmin, co wywołało protesty ze strony PPS i Niemców⁴⁴⁶. Przewrót wprowadził do relacji między starostą a samorządem gminnym istotne momenty polityczne. Kwestia fachowości nadal była ważna, ale przesunięto ją na plan dalszy. Można było bowiem tolerować wójtów, którzy od strony procedury wykazywali pewne braki, natomiast gwarantowali polityczną skuteczność. Od tego zależały skład rad gromadzkich czy obsada stanowisk sołtysów. Ponieważ eliminacja niewygodnych wójtów i burmistrzów musiała się odbywać w majestacie prawa, wykorzystywano do tego uzasadnione lub urojone nieprawidłowości o charakterze proceduralnym czy gospodarczym⁴⁴⁷.

Tym, co nie zmieniało się przez całe dwudziestolecie międzywojenne, było uzależnienie relacji między starostami a przełożonymi gmin od cech osobowościowych obu stron. Generalnie zagadnienie to dotyczy problematyki miejsca starosty w lokalnej elicie. Teoretycznie, zwłaszcza po przewrocie majowym, pozycja starosty powinna być silniejsza. Faktycznie dużo zależało od osadzenia burmistrza w systemie władzy, od tego, jakie miał interakcje z miejscowym posłem BBWR etc. Warto też pamiętać, że istotnym elementem kształtowania

⁴⁴⁵ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Tucholskie, sygn. 64, npag., Pismo MSW do wojewodów województw zachodnich i południowych w przedmiocie: Wytyczne w sprawie obsadzenia stanowisk przełożonych gmin, Warszawa 22 XII 1933 r. Poufne. Pilne.

⁴⁴⁶ D. Sieradzka, *Samorząd komunalny Świętochłowic i powiatu świętochłowskiego (1922–1939)*, Świętochłowice 1998, s. 18–19 (dalej: D. Sieradzka, *Samorząd komunalny...*).

⁴⁴⁷ Przykład zarzutów zazwyczaj stawianych (łamanie ustaw, niegospodarność, niedostateczna dbałość o sprawy gminy etc.), Pismo Wydziału Powiatowego w Świętochłowicach, Świętochłowice 12 I 1934 r., [za:] D. Sieradzka, *Samorząd komunalny...*, s. 89–91; J.J. Milewski, *op. cit.*, s. 43.

politycznego oblicza samorządu były wybory do sejmiku powiatowego czy też niższych szczebli samorządu, o czym niżej.

Specyficznym aspektem sprawowania przez starostów nadzoru nad samorządem było wymierzanie funkcjonariuszom samorządowym kar w trybie postępowania administracyjnego za działanie jako organ samorządu. Niejednokrotnie dochodziło do sytuacji, gdy wójt lub sołtys był karnie osadzany w zarządzanym przez siebie areszcie gminnym.

Omawiając zadania spoczywające na starostach w wymiarze samorządowym, należy wspomnieć również o tym, że służąc w administracji ogólnej, byli kierowani do samorządu na stanowiska komisarzy czy zastępców komisarzy rządowych. Wprowadzanie do samorządu gminnego osoby narzuconej w postaci nominowanego przez władzę administracyjną komisarza powinno być zjawiskiem incydentalnym, warunkowanym nadzwyczajnymi okolicznościami. W II Rzeczypospolitej jednak występowało ono nader często.

Trudno wskazać moment, od którego przypadki takie stały się szczególnie intensywne. Z wprowadzaniem komisarzy rządowych, bardzo często rekrutujących się spośród urzędników administracyjnych, mamy do czynienia zarówno przed przewrotem majowym, jak i po nim, przy czym towarzyszyła temu różna motywacja.

Przed przewrotem majowym zjawisko to w odniesieniu do samorządu powiatowego i gminnego dotyczyło w dużym stopniu Galicji. Urzędujące tam organy uchwałodawcze pochodziły bowiem z wyborów niedemokratycznych, przeprowadzonych jeszcze przed wybuchem I wojny światowej, z punktu widzenia politycznego nieuwzględniających aktualnych preferencji wyborczych. Często pojawiającym się wątkiem jak najbardziej merytorycznym była konieczność sanacji gospodarki danej jednostki. W przypadku powiatów, jak już wspomniano, nominacja komisarza rządowego w oznaczała skupienie w jednym ręku urzędu starosty i kierownika samorządu powiatowego⁴⁴⁸.

Po przewrocie do dotychczasowych okoliczności o charakterze ekonomicznym czy związanych z niereprezentatywnością składów organów uchwałodawczych należy dodać czynnik czysto polityczny (choć w kontekście niereprezentatywności i przed 1926 r. odgrywał on pewną rolę, *vide* Kraków). Zjawisko to nasiliło się w związku z uprawnieniami nadzorczymi przyznanymi władzy administracyjnej w ustawie samorządowej z 1933 r. i wydaje się, że dotyczyło przede wszystkim miast dużych, w których funkcje samorządowe w mniejszym stopniu wiązały się z naprawą chodników czy budową kanalizacji, a tradycyjnie już (i to się do dziś nie zmieniło) miały charakter sporu czysto politycznego. Możemy się w tym kontekście posłużyć przykładem Warszawy,

⁴⁴⁸ J. Pęckowski, *op. cit.*, s. 199–200; *Województwo tarnopolskie*, Tarnopol 1931, s. 314–315.

gdzie tymczasowym (komisarycznym) wiceprezydentem Warszawy od marca 1934 do lutego 1939 r. był Józef Olpiński, były starosta sochaczewski i będziński. Za swoisty *signum temporis* należy uznać przypadek Łodzi, gdzie w składzie komisarycznego Zarządu Miasta prezydentem był Mikołaj Godlewski, a wiceprezydentami Józef Jellinek i Kazimierz Kozłowski — wszyscy dawni starostowie⁴⁴⁹. Doświadczenie samorządowe zdobyte w okresie piastowania stanowiska starościńskiego mogło ułatwiać im wykonywanie funkcji komisarycznych⁴⁵⁰.

Dla wymienionych powyżej stanowiska te były swoistym zwieńczeniem kariery dlatego, że po odwołaniu z tymczasowych funkcji w samorządzie zostawali oni dyrektorami urzędów centralnych albo byli przenoszani w stan spoczynku. Niemniej znane są przypadki urzędników, którzy do stanowiska starosty doszli po okresie, gdy piastowali funkcje komisaryczne w samorządzie, gdzie *nota bene* ich działalność była bardzo pozytywnie oceniana⁴⁵¹.

Trudno również wskazać na jakąś prawidłowość dotyczącą wprowadzanych na urząd komisarza osób. Optymalnym rozwiązaniem było wyznaczenie funkcjonariusza aktualnie służącego w urzędzie wojewódzkim i to należy traktować jako swoistą normę. Niemniej zdarzało się, że na komisarza wyznaczano urzędującego starostę. Z przypadkiem takim mamy do czynienia w Kielcach, gdzie w marcu 1934 r. na komisarycznego prezydenta wyznaczono miejscowego starostę Stanisława Porembalskiego. Na czas owego „oddelegowania” zachowywał on dotychczasowy tytuł służbowy i związane z nim wynagrodzenie (bez dodatku funkcyjnego, gdyż funkcji starosty w tym momencie nie sprawował), a kierownictwo urzędu w tym czasie spoczywało faktycznie w rękach jego zastępcy⁴⁵².

⁴⁴⁹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 406a, k. 2v–4; ibidem, dopływ — III, sygn. 34, k. 116–118; AP Łódź, Akta m. Łodzi — Zarząd Miejski, sygn. 4554, npag. Ograniczamy się tu wyłącznie do wymieniania osób, które w przeszłości piastowały stanowiska starościńskie, ale np. w Warszawie komisarycznym wiceprezydentem był także Czesław Zawistowski do grupy tej nienależący, ale pełniący od 1927 r. funkcje naczelnika wydziałów bezpieczeństwa publicznego w Białymstoku i Poznaniu.

⁴⁵⁰ Przytoczone przypadki to jedynie próbka. Kwestia przejmowania przez sanację kontroli nad samorządami miejskimi istotnymi z punktu widzenia politycznego (Warszawa, Łódź, Lwów, Kraków, Poznań) nie podlega dyskusji. Nie dysponujemy jednak w tym względzie materiałem porównawczym pozwalającym ocenić, jak ilościowo ów problem przedstawiał się na poziomie miast mniejszych, powiatowych. Tam też będą wprowadzani komisarze, acz znane są przypadki tolerowania na stanowiskach burmistrzów osób niekoniecznie sympatyzujących z pilsudczykami.

⁴⁵¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 179, k. 32–33, Wniosek o odznaczenie Romana Frankowskiego orderem „Odrodzenia Polski”.

⁴⁵² AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 3678, s. 6, Pismo wojewody kieleckiego do starosty powiatowego w Kielcach, Kielce 18 IX 1934 r.

11. Inne aspekty działalności starostów

Polityka medialna

Zagadnienie „polityki medialnej” administracji ogólnej I instancji nie jest pojęciem jednoznacznym. Aktywność starostów w stosunku do prasy mieściła się co prawda w zakresie działalności referatów bezpieczeństwa i porządku publicznego, przede wszystkim w kontekście spraw cenzorskich, tu jednak pragniemy zająć się kwestiami związanymi z relacjami z prasą oraz komunikowaniem się za jej pośrednictwem ze społeczeństwem.

Władze wyższe generalnie zachęcały starostów do większej otwartości wobec prasy. Przygotowywane dla niej materiały miały być interesujące, pozbawione zbyt wielu szczegółów i danych statystycznych. Zalecano, by kontakt z dziennikarzami miał charakter stały, nieróżnicujący ze względu na wyznawane poglądy polityczne oraz aby był efektem nie tylko zabiegów redakcyjnych, ale wynikał także z inicjatywy starosty. Gdy w powiecie istniało więcej pism, sugerowano organizowanie konferencji prasowych. Podkreślano przy tym, że materiały przygotowywane dla prasy nie mogą służyć autoreklamie kierownika urzędu⁴⁵³. W niektórych sytuacjach, zwłaszcza związanych z bezpieczeństwem publicznym, ciężar informowania prasy brały na siebie władze wyższe.

W pierwszych latach niepodległości zalecano również starostom podejmowanie inicjatyw wydawniczych. Mieściły się one bardziej w ramach pełnienia przez nich funkcji przewodniczących wydziałów powiatowych, a to ze względu na kwestie finansowe — budżety starostw powiatowych nie zawierały bowiem środków na publikacje, natomiast wydawnictwa takie mogły z powodzeniem mieścić się w propagandowym profilu działalności sejmiku powiatowego⁴⁵⁴. Z tym też wiązał się fakt, że wydawanie powiatowego dziennika urzędowego nie było obowiązkowe. Inicjatywy tego rodzaju do pewnego momentu były mile widziane, ale MSW nie miało możliwości zmuszenia samorządu powiatowego do takiego działania.

Wydawanie publikacji urzędowych na szczeblu powiatowym uzależnione było od kręgu potencjalnych odbiorców. Wyższy poziom świadomości narodowej i tradycja powodowały, że pod nazwą orędowników szczególnie inten-

⁴⁵³ AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 6, s. 4, Sprawy prasowe; A. Gulczyński, *Ministerstwo byle...*, s. 135; AIPN, IPN Ld 81/61, t. 2, k. 156, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, Łódź 21 X 1953 r. Zastrzeżenie to nie było bezpodstawne, zwłaszcza jeżeli spojrzeć się na cykl publikacji z „ET” ewidentnie finansowanych ze środków publicznych, a kładących duży nacisk także na zasługi urzędujących starostów.

⁴⁵⁴ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 186, s. 29, Protokół posiedzeń odbytych na zjeździe Starostów Województwa Lubelskiego w dniach 21, 22 i 23 marca 1920 r. w lokalu Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie przy ul. Niecałej Nr 14.

sywnie ukazywały się one na terenie b. zaboru pruskiego. Również w byłym zaborze rosyjskim i austriackim grono potencjalnych odbiorców było relatywnie szerokie. Natomiast w województwach kresowych, charakteryzujących się wysokim odsetkiem mniejszości narodowych niekoniecznie posługujących się językiem polskim, inicjatywy takie były skazane, chociażby z finansowego punktu widzenia, na porażkę.

Przy wydawaniu pisma urzędowego istotną rolę odgrywała nie tylko tradycja, ale i czynnik personalny. Np. w powiecie radomskim tamtejszy „Dziennik Urzędowy”, który ukazywał się od 1 I 1919 r., składał się z dwóch części — urzędowej, zawierającej rozporządzenia władz centralnych i miejscowych, oraz sprawozdawczej — z informacjami miejscowych urzędów. Jednak, jak często w takich sytuacjach bywa, los „Dziennika” był uzależniony od sytuacji inicjatora — po odwołaniu starosty Słomińskiego tytuł upadł⁴⁵⁵.

Generalnie dwudziestolecie międzywojenne nie sprzyjało tego typu wydawnictwom, co można zauważyć na podstawie dokonującej się systematycznie ich likwidacji. Wynikało to z kilku przesłanek. Wątpliwości wywoływały styl i forma przekazywanych treści. Wydawnictwa takie wbrew oczekiwaniom nie uzyskały samodzielności ekonomicznej, a na ich sytuację negatywnie wpłynęła też konieczność cięć budżetowych⁴⁵⁶. Gdy powszechnie kolportowano „Dziennik Urzędowy MSW” oraz obligatoryjnie wydawano dzienniki urzędowe wojewódzkie (po powstaniu tego stopnia w podziale administracyjnym), utrzymywanie w każdym powiecie dodatkowego wydawnictwa można było uznać za zbędne. Powiatowe publikacje urzędowe miały racjonalne uzasadnienie przede wszystkim w sytuacji braku szczebla pośredniego między starostwami a ministerstwem. Inna rzecz, że regulowanie zasad, na których podstawie starostowie mogli publikować w dziennikach wojewódzkich ogłoszenia i informacje administracji ogólnej I instancji przyszło dopiero w latach 30. Zalecono

⁴⁵⁵ Miejscowy starosta odwoływał się tu do tradycji województwa sandomierskiego; Z. Słomiński, *op. cit.*, s. 26–27; „Dziennik Urzędowy Komisariatu Ludowego w Radomiu” 1919, nr 11, s. 1–2. Podobnie por. <http://www.oborniki.com.pl/historia/dawne/prasa.php>, 27.03.2012 r.

⁴⁵⁶ Tak jak MSW nie mogło wymóc wydawania organu urzędowego, tak też nie było władne zmusić do zaprzestania takich publikacji, jeżeli samorząd powiatowy posiadał na to odpowiednie środki. Nalegało jednak na zmianę tytułu na „Gazeta Urzędowa Wydziału Powiatowego Powiatu ...”; Okólnik MSW nr 14 z dn. 21 I 1920 r. w sprawie wstrzymania wydawnictw powiatowych dzienników urzędowych, („Dz. U. MSW” 1920, nr 6, poz. 868); Okólnik MSW nr 230 z dn. 30 VI 1920 r. w sprawie wydawnictw Dzienników Urzędowych, („Dz. U. MSW” 1920, nr 10, poz. 163).

wręcz wówczas, by ogłoszeń umieszczanych w dziennikach wojewódzkich nie powielać gdzie indziej⁴⁵⁷.

Prasa miała być dla starostów również środkiem zaznajomienia społeczeństwa z ważniejszymi wydawanymi aktami prawnymi. Do celów informacyjnych wykorzystywano przede wszystkim tytuły lokalne (tam zamieszczano oficjalne ogłoszenia i sprawozdania), nawet jeżeli nie były one bezpośrednio finansowo związane z samorządem.

Starostwie podejmowali także inicjatywy zmierzające do uruchomienia tytułu prasowego formalnie niezależnego, ale realizującego linię polityczną starostwa. Przykładem może być powiat wolsztyński, gdzie starosta założył „swoją” gazetę, „Głos Wolsztyński”, na której łamach toczył boje z lokalnym przeciwnikiem (jednocześnie starając się odciąć mu finansowanie z powiatowej KKO)⁴⁵⁸.

Istotnym elementem polityki medialnej starosty był problem odpowiedniego reagowania na ataki prasowe. Ich treść i natura były zróżnicowane. Do przewrotu majowego na łamach prasy więcej było walki politycznej inspirowanej przez tytuły związane z poszczególnymi stronnictwami. W atakach na starostów istotną rolę odgrywały wątki czysto obyczajowe⁴⁵⁹. Po przewrocie majowym, gdy administracja została zdominowana przez jedną formację polityczną, ataki na ludzi z nią związanych stały się równoznaczne z uderzaniem w system pomajowy. Liczba wystąpień (po prawdzie niepozostająca bez związku ze skalą nadużyć), narastająca wraz z temperaturą sporu politycznego, zmusiła MSW do wydania wytycznych dotyczących postępowania wobec informacji prasowych niezgodnych z prawdą (już wcześniej pojawiały się odpowiednie wytyczne

⁴⁵⁷ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 2, t. I–XIII, s. 1013–1015, Okólnik wojewody krakowskiego nr 9 z dn. 14 XI 1934 r. w sprawie: zarządzenia ogólne normatywne — ogłaszanie w dzienniku wojewódzkim.

⁴⁵⁸ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 687, k. 3–6, Pismo wojewody poznańskiego do ministra spraw wewnętrznych w sprawie Starosta Władysław Słaby — przeniesienie, Poznań 11 II 1927 r. O działaniach podejmowanych w kierunku powołania formalnie niezależnego tytułu w jednym z powiatów galicyjskich por. T. Spiss, *op. cit.*, s. 165.

⁴⁵⁹ Np. „Dziennik Białostocki” donosił o miłości między starostą a maszynistką, które to uczucie przyniosło wymierny efekt. — *Romeo, skarbie mój! — rzecze raz Julia kochankowi-szefowi — ja wkrótce zostanę matką. — Bardzo, bardzo baaardzo głupio! — zachnął się Romeo, on, on co tylekroć rozpyływał się w zachwycie dla małżeństwa i ojcostwa! Rozmowa ta była ostatnią w cztery oczy. Dostojeństwem urzędu i godnością opancerzył się zwierzchnik, unikając „niemoralnej maszynistki”. W jakiś czas potem postarał się o jej przeniesienie hen, hen, aż gdzieś nad rzekę Białą...* W reakcji starosta oczekiwał ściągania dziennikarzy, stojąc na stanowisku, że rozgłaszanie spraw dotyczących jego życia prywatnego jest niedopuszczalne. *Kiedy Romeo jest np. ... starostą a Julia maszynistką — to dzieje się najczęściej jak w Wysokiem Mazowieckiem, „Dziennik Białostocki” 13 XI 1923, nr 284, s. 4; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 563, k. 7, Pismo starosty w Wysokiem Mazowieckiem do SO w Białymstoku, Wysokie Mazowieckie, 20 XI 1923 r.*

województw w tej kwestii⁴⁶⁰). Zgodnie z nimi nieodzowne było z jednej strony wystąpienie ze sprostowaniem, z drugiej zaś przeprowadzenie przez władzę, której zarzuty dotyczyły, dochodzenia w sprawie tychże⁴⁶¹. Działanie miało zazwyczaj charakter trzytorowy: a) żądanie umieszczenia sprostowania, b) wystąpienie do prokuratora o ściganie autora lub/i redaktora odpowiedzialnego, c) wystąpienie — sugerowane, choć nie obligatoryjne — przez starostę z oskarżeniem prywatnym⁴⁶². Jednocześnie władze wyższe racjonalnie podkreślały, że sprostowanie, by miało sens, musi być szybkie, a jednocześnie spokojne i rzeczowe. Inna sprawa, że pod koniec lat 30. wprost zalecano, aby konfiskować artykuły ukazujące w *sposób świadomie kłamliwy przebieg wydarzeń, w których interweniowały lub brały udział władze i organa bezpieczeństwa, a także artykuły i notatki, w których władze i organa bezpieczeństwa pomawiane są o działalność i postępowanie sprzeczne z przepisami prawa*⁴⁶³.

„Akcje społeczne”

Odrębną formą aktywności starostów, będącej pochodną ich pozycji jako reprezentantów rządu w terenie, było wykorzystywanie aparatu administracyjnego do tzw. akcji społecznych. Były to działania nakazywane przez władzę wyższą, a niezwiązane z normalnym zakresem działania starosty lub przewodniczącego wydziału powiatowego. W okresie walk o granice dotyczyły one przede wszystkim propagandy. Administrację powiatową włączono do czynnej kampanii na rzecz subskrypcji pożyczki odrodzenia. Starostowie byli zobowiązani do zorganizowania powiatowego oraz gminnych komitetów propagandy pożyczki państwowej, jak również uruchomienia agitatorów. W komitetach tych zasiadali przedstawiciele samorządu powiatowego i gminnego, organizacji społecznych oraz duchowieństwa. Na starostach spoczywał także obowiązek koordynowania zbiórki. Władze państwowe nakazywały im zebranie od władz skarbowych odpowiednich danych dotyczących uzyskiwanych przychodów oraz wywieranie presji na te sfery, które były w stanie pokryć pożyczkę. Zalecano: *osoby oporne należałoby odpowiednio potraktować przy wszelkich świadczeniach, których one żądają od Państwa. Kto nie*

⁴⁶⁰ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 552, k. 15, Okólnik wojewody pomorskiego z dn. 30 VIII 1921 r. w sprawie ataków prasy na urzędników i funkcjonariuszów państwowych.

⁴⁶¹ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 2, t. XIV, s. 381–384, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewody (wszystkich) i komisarza rządu m. st. Warszawy, Warszawa 26 VI 1933 r.

⁴⁶² AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 24101, s. 10–11, Pismo do starosty powiatowego w Opatowie, Kielce I 1933 r.

⁴⁶³ AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 6, s. 2–3, Sprawy prasowe.

*spełnia swych obowiązków względem Państwa, nie może od niego otrzymać tych wszystkich rzeczy, które przynoszą korzyść*⁴⁶⁴.

W chwili zbliżania się bolszewików do Warszawy formą mobilizacji społeczeństwa było organizowanie Powiatowych Obywatelskich Komitetów Obrony Państwa (Narodowej). Tradycyjnie na ich czele, jako liderzy miejscowych elit, stali starostowie, a pozostały skład był zbliżony do składu komitetów zajmujących się propagowaniem pożyczki państwowej. Komitety te agitowały za wstępowaniem do armii, kolportowały druki oraz zakładały gospody dla żołnierzy⁴⁶⁵.

Na stopie pokojowej obszar zagadnień mieszczących się w pojęciu „akcja społeczna” był szalenie szeroki i obejmował np. organizowanie lokalnych komitetów pomocy zimowej, kolonii letnich, różnorakich zbiorów, rozdział mąki czy soli, budowę domów ludowych, stadionów, a także organizację kampanii na rzecz promocji radia i zwalczania nielegalnych radiostacji odbiorczych i nadawczych, akcji mających na celu walkę ze spożyciem ryżu na rzecz zwiększenia spożycia produkowanych w kraju kasz czy propagandę Polskiego Transatlantyckiego Towarzystwa Okrętowego⁴⁶⁶. Wymienianie wszystkich typów akcji społecznych, w które administracja ogólna była angażowana jest pozbawione sensu, gdyż można się z nimi zapoznać, przeglądając inwentarze archiwalne urzędów wojewódzkich lub starostw (niejednokrotnie dostępne w internecie), ale także chyba nie do końca możliwe.

Założeniem tych akcji było pobudzanie aktywności społeczności lokalnych do działania na rzecz określonych celów (kampanijność). Zazwyczaj inspiracja wychodziła od ministerstwa, a następnie wojewodowie nakazywali starostom podejmowanie pewnych działań⁴⁶⁷. Faktycznie była to forma urzędowo zor-

⁴⁶⁴ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Białskie, StB 491, s. 1245, Pismo ekspozytury Urzędu Propagandy Pożyczki Państwowej w Krakowie do starostów, Kraków 29 VI 1920 r. Por. też M.B. Markowski, *Spółeczeństwo województwa kieleckiego wobec wojny polsko-bolszewickiej 1919–1920*, Kielce 1998, s. 49–53.

⁴⁶⁵ Ibidem, s. 59 i nn.; Z. Niedziałkowska, *op. cit.*, s. 247.

⁴⁶⁶ Np. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 984, k. 193, Okólnik MSW nr 226 z dn. 22 XII 1930 r. w sprawie zwalczania nielegalnych radiostacji odbiorczych; AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 2, t. I–XIII, s. 1683, Pismo Rozgłośni Polskiego Radio S.A. w Krakowie do Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, Kraków 16 I 1939 r.; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 982, k. 86, Okólnik MSW nr 264 z dn. 28 XII 1928 r. w przedmiocie ograniczenie spożycia ryżu; ibidem, sygn. 984, k. 88, Pismo MSW do wojewodów i komisarz rządu m. st. Warszawy w przedmiocie: plakaty reklamowe Polskiego Transatlantyckiego Towarzystwa Okrętowego, Warszawa 19 VII 1930 r. Podobne por. pismo okólnie MSW z dn. 13 II 1930 r. w sprawie wywieszania plakatów propagandowych PKO w lokalach starostw i gmin, („Dz. U. MSW” 1930, nr 3, poz. 52).

⁴⁶⁷ Por. np. Pismo okólnie wojewody wileńskiego z dn. 23 X 1928 w sprawie popierania działalności oszczędnościowej Pocztovej Kasy Oszczędności, („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1928, nr 12, poz. 798); ibidem 1929, nr 3, poz. 78.

ganizowanego czynu społecznego. W tym kontekście apele o większe zaangażowanie lokalnych organizacji społecznych nie mogły spotkać się z szerszym odzewem, bez większego entuzjazmu reagował również ogół społeczeństwa, zwłaszcza wobec zwiększającego się nasilenia takich akcji, powodującego pogłębiające się zubożenie⁴⁶⁸.

Bezpośrednie zaangażowanie starosty w „akcje społeczne” było efektem nowego wzorca urzędnika. Zgodnie z założeniami obozu sanacyjnego miał on nie tylko bez zarzutu wykonywać obowiązki służbowe, ale również pracować społecznie poza godzinami pracy. W efekcie coraz większej liczby działań, na czele których stawał starosta, społeczeństwo przestało odróżniać, co należy do obowiązków kierowników administracji powiatowej, a co wynika z mniej lub bardziej wymuszonego oczekiwania przełożonych, by był on również społecznikiem. Tym samym zamierzony cel, czyli zwiększenie poparcia dla działań kierownika powiatowej administracji ogólnej, osiągnięty nie został. Częste przewodzenie „akcjom społecznym” powodowało również „zużywanie się” autorytetu starosty. Co więcej, przyznawanie starostom niejako urzędowego przywództwa w różnorodnych komitetach z nimi związanych przynosiło w razie porażki skutek negatywny⁴⁶⁹.

Warto również pamiętać, że starostowie nie byli ostatnim ogniwem odgórnie zarządzanego czynu społecznego. Szereg zadań organizacyjnych związanych z „akcjami społecznymi” powierzali oni urzędnikom wydziałów powiatowych lub starostw, którzy i tak byli zazwyczaj przeciążeni normalnymi obowiązkami służbowymi⁴⁷⁰.

Brak uregulowania tzw. akcji społecznych konkretnymi przepisami prawnymi powodował, że stanowiły one wdzięczne pole do nadużyć. W związku z wynikami prowadzonych w latach 1935–1937 inspekcji dotyczących właśnie akcji społecznych stwierdzano *nadużycia z chęci zysku, połączone ze sprzeniewierzeniem lub fałszowaniem dokumentów [...], niedbale, nieumiejętne a przez to ułatwiające nadużycia innym osobom, np. dostawcom zorganizowanie i kontrolowanie akcji [...]* starostowie nie liczą się z głosem powołanych wraz z nimi do decydowania przedstawicieli społeczeństwa, lub też ci przedstawiciele, z uwagi na nadrzędne w powiecie stanowisko starosty i niedostatecznie wyraźne określenie jego uprawnień w akcji, wstrzymują się od wypowiedzi lub czynności, przez które mogliby narazić się starości. Akcje społeczne stanowiły drugie, alternatywne w stosunku do działalności

⁴⁶⁸ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 2210, s. 42–44, Pismo starosty będzińskiego do wojewody w Kielcach, Będzin 17 III 1938 r.

⁴⁶⁹ Ibidem, s. 36–37, Pismo starosty opatowskiego do Wojewody w Kielcach, Opatów 7 III 1938 r.

⁴⁷⁰ Ibidem, s. 34–35, Pismo naczelnika Wydziału Społecznego Urzędu Wojewódzkiego Kieleckiego do wojewody w Kielcach, Kielce 21 II 1938 r.

samorządowej starosty, pole do nadużyć w zakresie pożyczek, wynagrodzeń, obsadzania stanowisk etc. W konsekwencji podjęto działania zmierzające do ujęcia akcji w ramy regulaminowe oraz określenia zasad uczestnictwa w nich starostów (nacisk na, wydawałoby się rzecz oczywistą, czyli brak powiązań między osobami wchodzącymi do zarządów i nadzoru komitetów, polecenia niezakładania kont w instytucjach finansowych zależnych od starosty na własne nazwisko)⁴⁷¹. Niektórzy wyciągali z postępowań dyscyplinarnych wytaczanych na podstawie „akcji społecznej” nawet dalej idące wnioski, oczekując od kandydatów na starostów *przygotowania, doświadczenia i wyrobienia w zakresie kierowania akcjami społecznymi względnie akcji o charakterze finansowo-gospodarczym, a nadto szczególniejszej wrażliwości na wszelkiego rodzaju dysproporcje w szafowaniu groszem publicznym*⁴⁷².

Stan nadzwyczajny

Specyficznym wyzwaniem, któremu musieli stawić czoło starostowie, były klęski żywiołowe i stany nadzwyczajne. Organizacyjnie sprawy te należały do starościńskich referatów bezpieczeństwa oraz wydziałów bezpieczeństwa publicznego w urzędach wojewódzkich. Władze przełożone zalecały w sytuacjach ekstraordynaryjnych dostosowanie działalności miejscowej administracji do bieżących potrzeb, nawet z uszczerbkiem dla normalnego toku urzędowania. Od samych starostów oczekiwano energii oraz odwagi, których dowody w 1927 r. złożył np. starosta kałuski Stanisław Łukaszewski, prowadząc akcję ratowniczą z narażeniem własnego życia⁴⁷³. W funkcjonowaniu administracji ważna była jednak nie tylko odpowiednia reakcja w momencie klęski żywiołowej, ale przede wszystkim prewencja oraz działania podejmowane *post factum*, mające na celu udzielenie pomocy poszkodowanej ludności. W ramach zapobiegania potencjalnym zagrożeniom starostowie m.in. byli upoważniani do wydawania zakazów składowania kamienia i drewna w pobliżu rzek czy obligowani do zarządzania oczyszczania spływów podczas wiosennych roztopów⁴⁷⁴.

⁴⁷¹ Ibidem, s. 2–6, Pismo dyrektora Biura Inspekcji MSW do Biura Personalnego MSW, Warszawa 5 I 1938 r.

⁴⁷² Ibidem, s. 83, Pismo wojewody kieleckiego do MSW, Kielce 27 X 1938 r.; IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, A.20.5, t. 6, dok. 52, Pismo K. Zamorskiego do Przewodniczącego Komisji Rejestracji Faktów w Bukareszcie, Bukareszt 6 IV 1940 r., k. 1–2.

⁴⁷³ Okólnik MSW nr 168 z dn. 20 IX 1927 r. w sprawie zachowania się władz administracyjnych w czasie powodzi, („Dz. U. MSW” 1927, nr 3 i 4, poz. 48); *Powiat kałuski*, „EI” 1928, nr 15–16, s. 14.

⁴⁷⁴ Okólnik wojewody wileńskiego nr 5/237 z dn. 1 III 1926 r. w przedmiocie zapobiegania klęsce powodzi, („Dz. U. Województwa Wileńskiego” 1926, nr 3, poz. 502); Zarządzenie wojewody wołyńskiego z dn. 8 III 1932 na wypadek powodzi, („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1932, nr 5, poz. 54).

W zakresie działalności „post” aktywność starostów można podzielić na dwie zasadnicze kategorie. Pierwszą stanowiły działania, które z powodzeniem można zaliczyć do omówionych powyżej „akcji społecznych”. Było to powoływanie w drodze zarządzeń odgórnych bądź inicjatywy oddolnej powiatowych komitetów pomocy zimowej, powodziowej etc. Można tu także plasować działania administracji zmierzające do ułatwienia działalności PCK⁴⁷⁵. Nie od rzeczy będzie dodać, że — podobnie jak w przypadku „akcji społecznych” — także działania związane z pomocą doraźną prowokowały nieliczne, przedsiębiorcze jednostki do wzbogacania się. Drugą kategorię stanowiła pomoc bezpośrednia, zazwyczaj o charakterze rzeczowym, wydawana w starostwie, przede wszystkim dzięki wsparciu ze strony wojewody lub ministerstwa. Administracja była władna uruchomić pomoc doraźną dla poszkodowanych w dowolnej formie (darowizny rzeczowe i finansowe, pożyczki), a realizację tego zadania powierzono starostom⁴⁷⁶. Starostowie pośredniczyli również w przekazywaniu środków doraźnie przyznawanych (np. w efekcie interwencji parlamentarzystów) samorządom gminnym⁴⁷⁷.

Władze wyższe zdawały sobie sprawę z politycznego wymiaru takich działań. W sytuacjach nadzwyczajnych skuteczność administracji bądź jej brak powodowała albo wzrost niezadowolenia, albo reorientację preferencji, co zauważał inspektor starostw województwa krakowskiego: *Udzielona ludności doraźna pomoc nie tyle dzięki ofiarności społeczeństwa, co raczej zmobilizowaniu przez czynniki rządowe akcji wyżywienia powodzian i zaopatrzenia ich w środki zabezpieczające egzystencję w przyszłości wywołała w powiecie korzystne zjawisko polityczne obudzenia zaufania do Rządu u szerokich mas ludności sympatyzującej dotychczas w dużej mierze z opozycją (Stronnictwo Ludowe). Poza tym przywódcom opozycji wytrąciła pomoc państwowa broń z ręki, mimo że usiłowali oni przynajmniej początkowo drobne stosunkowo niedociągnięcia przy organizowaniu pomocy ze strony Rządu wykorzystywać*

⁴⁷⁵ Pismo okólne MSW z dn. 6 III 1929 r. w przedmiocie zamierzeń Polskiego Czerwonego Krzyża na przypadek powodzi, *Zbiór Zarządzeń...*, s. 143–144.

⁴⁷⁶ Pismo okólne wojewody wołyńskiego z dn. 1 VIII 1935 r. w sprawie doraźnej pomocy z tytułu opieki społecznej dla poszkodowanych skutkiem klęsk żywiołowych, („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1935, nr 18, poz. 141); AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 54, s. 85, Pismo wojewody krakowskiego do starosty w Żywcu w przedmiocie: aprowizacja (pomoc doraźna) dla ludności rolniczej dotkniętej klęskami, Kraków 26 IV 1925 r.

⁴⁷⁷ Ibidem, s. 39, Wniosek nagły posła Michała Marka i tow. ZLN w sprawie doraźnej pomocy gminom zniszczonym przez katastrofalny wylew rzeki Soły w powiecie Żywieckim w dniu 9 lipca 1919 r.; ibidem, s. 46, Pismo Generalnego Delegata Rządu dla Galicji do starosty w Żywcu, Lwów 26 VIII 1919 r.

do celów demagogicznych⁴⁷⁸. Dyskusyjna jest natomiast trwałość tego typu ewolucji.

Władze wyższe wymagały również od starostw regularnego informowania o wpływie klęsk elementarnych na obniżenie plonów, co ułatwiało podejmowanie przez rząd działań prewencyjnych dotyczących aprowizacji⁴⁷⁹.

W niektórych województwach strukturą ułatwiającą walkę z zagrożeniem powodziowym miały być Powiatowe Komitety Przeciwpowodziowe. Na ich czele z urzędu stał miejscowy starosta powiatowy⁴⁸⁰.

Umundurowanie

Na potrzebę umundurowania urzędników cywilnych zwracano uwagę jeszcze przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości, choć w odniesieniu do administracji ogólnej mowa wówczas była przede wszystkim o funkcjonariuszach niższych, woźnych czy gońcach⁴⁸¹. W okresie walk o granice niektórzy urzędnicy cywilni z działu administracji wewnętrznej byli umundurowani. Byli to komisarze cywilni służący przy jednostkach wojskowych oraz starostowie służący w ramach ZCZW⁴⁸². W przypadku komisarzy ludowych za formę odznaki urzędowej należy uznać tzw. komisarską szarfę (biało-amarantową)

⁴⁷⁸ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 1175, Charakterystyka i stan organizacyjny starostwa pow. dąbrowskiego, oparte na wynikach lustracji org., przeprowadzonej w dniach 12 i 13 października 1934 przez wojewódzkiego inspektora starostw (oświetlenie zakresu od 24 IV do 13 X 1934 r.).

⁴⁷⁹ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Chrzanowskie, StCh II 18, s. 27, Okólnik wojewody krakowskiego nr 83 z dn. 30 III 1926 r. w przedmiocie: rejestracja szkód wyrządzonych rolnikom przez klęski żywiołowe.

⁴⁸⁰ *Akcja przeciwpowodziowa. Regulaminy i instrukcje obowiązujące na terenie województwa krakowskiego i na rzekach podlegających kompetencji wydziału dróg wodnych Krakowskiego Urzędu Wojewódzkiego. Część I. Akcja techniczna*, Kraków 1935, s. 18; AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 55, s. 215–216, Protokół spisany w starostwie w Żywcu dnia 17 lipca 1934 r. z posiedzenia Komitetu Powodziowego odbytego o godzinie 11-ej.

⁴⁸¹ AAN, PRM, cz. II, sygn. 76, npag., Pismo kierownika MSW do Komisji Urzędniczej Państwa Polskiego, Warszawa 15 III 1918 r.; *Z Komisji Urzędniczej*, „MP” 9 IV 1918, nr 40, s. 3.

⁴⁸² W odniesieniu do komisarza cywilnego przy grupie gen. F. Latinika stacjonującej na terenie Zagłębia Dąbrowskiego: *Mundur ma być połowy kroju wojskowego typu „frencz” guziki złote z orzelkami szlify złote galonów formy wojskowej ze srebrnymi gwiazdkami i amarantowymi wypustkami, czapki typu „maciejówek” z amarantową obwódką, złotym orzelkiem i złotym paskiem. Do umundurowania należy szabla i rewolwer. Na ramieniu odznaki majora*. AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 2264, s. 54–55, Pismo ministra spraw wewnętrznych do Czesława Kowalskiego, inżyniera elektrotechnika, referenta spraw granicznych w starostwie w Będzinie, Warszawa 4 XII 1919 r.

z metalowym orłem z koroną, używaną podczas czynności urzędowych o charakterze uroczystym (wybory)⁴⁸³.

Wyjaśnieniem tego stanu rzeczy może być fakt, że w obu przypadkach mamy do czynienia z funkcjonariuszami z urzędu blisko współpracującymi z wojskiem, a zatem mundur podczas czynności służbowych zapewne ułatwiał im bieżące działanie. Istniała jednak także wśród wyższych urzędników, a chyba w największym stopniu starostów — jako reprezentujących rząd na terenie powiatu i jednocześnie mających stosunkowo szeroki kontakt z obywatelami — pewna tendencja do odróżnienia się od otoczenia. Możliwość wprowadzenia jednolitych uniformów dla urzędników przewidywała ustawa o państwowej służbie cywilnej. I choć w pierwszej połowie lat 30. w starostwach i urzędach wojewódzkich umundurowanie posiadali już woźni i odbywający dyżury niżsi funkcjonariusze, to do wprowadzenia podobnych regulacji w odniesieniu do starostów, wicestarostów czy referentów bezpieczeństwa ostatecznie, głównie ze względów finansowych, nie doszło⁴⁸⁴.

Łapówki

Elementem nieuchronnie pojawiającym się w relacjach między władzą a społeczeństwem jest również korupcja. Jej zasięg uzależniony jest od takich czynników, jak zakres władzy urzędniczej, istniejące procedury, arbitralność decyzji funkcjonariusza państwowego czy też nacisk na wymiar etyczny pracy urzędniczej. W II Rzeczypospolitej zakres ingerencji państwa w życie społeczno-gospodarcze był spory (z tendencją wzrastającą), ale wątków łapowniczych było w przypadku starostów relatywnie niewiele. Czynnikiem sprzyjającym tego typu zjawiskom był brak profesjonalnego aparatu urzędniczego ze swoistym *esprit de corps* (w tym składającą się nań także postawą etyczną). Można zatem mówić o niepokojących postawach niektórych starostów przyjętych do administracji w następstwie przewrotu majowego⁴⁸⁵, ale także o formowaniu nowych i młodych kadr urzędniczych bardziej odpornych na prezenty od klientów.

Choć proces walki z nadużyciami wiąże się szczególnie ze zmianą polityki personalnej MSW po 1935 r., władze starały się i wcześniej walczyć z ko-

⁴⁸³ Z. Słomiński, *op. cit.*, s. 69.

⁴⁸⁴ § 43 z rozporządzenia RM z dn. 19 XII 1933 r. o zasadach zaszeregowania funkcjonariuszów państwowych do grup uposażenia i automatycznego przechodzenia nauczycieli do wyższych grup uposażenia, o dodatkach lokalnych, funkcyjnych i służbowych oraz o umundurowaniu niższych funkcjonariuszów państwowych, („Dz. U. RP” 1933, nr 102, poz. 781).

⁴⁸⁵ Dla wcześniejszego okresu brak jest dowodów źródłowych na występowanie tego zjawiska. Po części jest to konsekwencja obowiązywania nieprecyzyjnych przepisów czy też liczniejszej obecności urzędników galicyjskiej proveniencji, o czym szerzej przy postępowaniach dyscyplinarnych.

rupcją. Wdrażano dochodzenia przeciwko starostom, którzy byli oskarżani o łapownictwo, starano się również zapobiegać patologiom, promując obrót bezgotówkowy. Władze potrafiły być bardzo pryncypialne. Niech przykładem będzie tu wyjątek z oceny starostwa brzeskiego: *tabliczka informująca publiczność o zakazie przyjmowania w starostwie gotówki umieszczona w sali przyjęć z boku obok drzwi, natomiast przy wejściu do gmachu starostwa tabliczki takiej brak*⁴⁸⁶.

Niemiała część dochodzeń dyscyplinarnych prowadzonych już w pierwszym dziesięcioleciu dotyczyła zarzutów natury korupcyjnej (często w tym kontekście pojawiał się wątek żydowski). W wyniku przeprowadzonych badań zazwyczaj okazywało się jednak, że podnoszone w anonimach zarzuty łapówkarstwa nie miały pokrycia w rzeczywistości, co nie znaczy, że kontrolowani starostwie nie dopuszczali się innych nieprawidłowości. Mimo to należy donosy traktować, z punktu widzenia osób niechętnych starości, jako skuteczne (szczególnie w połączeniu z plotką), albowiem nawet nieprawdziwe informacje w odpowiedni sposób rozpropagowane na terenie powiatu były w stanie uniemożliwić starości sprawowanie urzędu, zmuszając tym samym władzę do jego przeniesienia

Charakterystyczne, że w przypadku łapówek dla starostów wątek gotówki (nawet w anonimowych, nieprawdziwych donosach) pojawiał się niezwykle rzadko. Zazwyczaj prezentem była część garderoby, mebel lub przeprowadzenie remontu mieszkania⁴⁸⁷.

Kwestie łapówek i płatnej protekcji pojawiały się także w przypadkach właściwie sprokurowanych przez sam system rządzący. Z przykładem tego mamy do czynienia w Urzędzie Wojewódzkim Lubelskim, gdzie postawiono zarzuty naczelnikowi Wydziału Administracyjnego o przyjmowanie łapówek od niejakiego Jakuba Mincberga. Ów okazał się przedsiębiorczym Żydem, funkcjonującym w swego rodzaju symbiozie z administracją — skutecznie wspierał inspirowane przez administrację działania BBWR wśród społeczności żydowskiej, a w zamian władze powiatowe i wojewódzkie przysyłały oko na jego interwencje (za które miał pobierać wynagrodzenie). Problem stał się

⁴⁸⁶ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 305, Charakterystyka i stan organizacyjny starostwa powiatowego brzeskiego, oparte na wynikach lustracji starostwa, przeprowadzonej w dniach 24–28 stycznia 1938 r. (okres porównawczy za czas od r. 1936–1938), Kraków dn. 15 II 1938 r.

⁴⁸⁷ *Gdy w domu zakupy odpakowano, okazało się, że w sklepie dołożono piękny krawat dla Ojca. Ojciec był niezadowolony i Niania natychmiast ten krawat z reprimendą odniosła. Urzędnik państwowy nie przyjmuje prezentów!...* J. Trznadel, *op. cit.*, s. 29. Por. też AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 373, s. 18–19, Sprawozdanie z inspekcji urzędu powiatowego w Jędrzejowie dokonanej w dniu 3–7 II 1920 r.

jednak dla władz niezręczny i w konsekwencji wydano okólnik zakazujący przyjmowania Mincberga w urzędach w sprawach osób trzecich⁴⁸⁸.

Odrębnym zagadnieniem, w zasadzie z pogranicza relacji starosta — podlegli urzędnicy, ale mieszczącym się na pograniczu łapownictwa, bo niekiedy związanym z chęcią zyskania przychylności przełożonego, były „prezenty” od podwładnych. Problem ten pojawił się już na początku funkcjonowania administracji (nie tylko ogólnej) i w sposób coraz ostrzejszy był traktowany po przewrocie majowym. Wojewoda kielecki wprost stwierdzał, że *tego rodzaju praktyka, niepotrzebnie obciążająca szczupły budżet urzędników, a przy tym mogąca wytworzyć niezdrowe stosunki w urzędowaniu, nie może być tolerowana, jako sprzeczna z postanowienia art. 26 ust. o państwowej służbie cywilnej. Uczucia czci i szacunku ze strony podwładnych, jakie przełożony zdoła sobie zaszkarbować przez swoje zalety moralne i obywatelskie, nie potrzebują materialnego wyrazu. Zakazuję przeto bezwzględnie pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej, tak zbierania składek na podobne cele, jak i przyjmowania od podwładnych podarków i upominków, przedstawiających wartość materialną*⁴⁸⁹. Wrażliwość władz była uzasadniona, gdyż niejednokrotnie podarki od podwładnych miały charakter wymuszony. Tak jak w przypadku generalnej walki z przestępczością urzędniczą, nasilenie krytyki „prezentów od podwładnych” przypadło na drugą połowę lat 30. Powracano wówczas do mających miejsce kilka lat wcześniej spraw wręczania prezentów, zmuszając starostów do zwrotu kwot odpowiadających wartości подарowanych przedmiotów⁴⁹⁰.

Inną płaszczyzną funkcjonowania starostw, niezwiązaną w praktyce z nimi bezpośrednio, ale wyjątkowo wrażliwą na zjawisko korupcji i łapownictwa, była działalność komisji poborowych, przy czym mimo tego, że starosta niejako z urzędu jej przewodniczył, to zazwyczaj zarzuty natury korupcyjnej dotyczyły albo lekarza, albo referendarza oddelegowanemu do pracy w komisji⁴⁹¹.

Z analizy działalności starostów i podległych im urzędów wynika kilka typowych dla międzywojennej administracji zjawisk. Z jednej strony mamy do czynienia z narastającą presją ze strony władz wyższych na usprawnienie pracy aparatu oraz większą otwartość na potrzeby ludności, z drugiej zaś —

⁴⁸⁸ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 725, k. 20, Pismo starosty grodzkiego lubelskiego do wojewódzkiego inspektora starostw, Lublin 7 IV 1938 r.

⁴⁸⁹ Okólnik wojewody kieleckiego nr 3 z dn. 11 I 1927, („Dz. U. Województwa Kieleckiego” 1927, nr 2, poz. brak).

⁴⁹⁰ AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 15, subteczka 4, npag., Pismo starosty powiatowego w Łodzi do wojewody łódzkiego, Łódź 11 X 1937 r. Ścisłe poufne.

⁴⁹¹ AIPN Warszawa, IPN BU 01236/1131, k. 47, Protokół przesłuchania podejrzanego Mariana Sochańskiego, Warszawa 25 V 1949 r.

ze zwiększaniem się liczby spraw znajdujących się w kompetencjach starostów. Choć spotkamy się z formami urzędowania, które miały w formie ekspozytur starostw czy roków, czynić zadość tym żądaniom, to podstawowymi problemami administracji będą przede wszystkim ludzie i pieniądze. Funkcjonariusze zatrudnieni w administracji, zwłaszcza w pierwszych latach niepodległości, nie posiadali kwalifikacji adekwatnych do potrzeb państwa. W okresie wielkiego kryzysu czynnikiem w najpoważniejszym stopniu ograniczającym skuteczność władz powiatowych były przesłanki o charakterze ekonomicznym. Powodowały one nie tylko nie zawsze racjonalne ograniczenie zatrudnienia, ale nawet problemy w zaopatrzeniu w materiały. W tym kontekście warto pamiętać także o innych aspektach bycia w dwudziestoleciu urzędnikiem (w tym i starostą). Praca wiązała się z prestiżem społecznym, przyzwoitymi zarobkami (w przypadku starostów nawet wysokimi), szeregiem przywilejów i dużą stabilnością zatrudnienia. Ale jej elementem były również teoretycznie dobrowolne, a faktycznie przymusowe obciążenia, takie jak samoopodatkowanie się na pomoc bezrobotnym, subskrypcja pożyczek państwowych czy konieczność udostępniania własnych mieszkań na kwatery dla gości przybywających do Krakowa w związku z uroczystościami pogrzebowymi marszałka Józefa Piłsudskiego⁴⁹².

⁴⁹² AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 2, t. I–XIII, s. 1135, Pismo naczelnika Wydziału Ogólnego mgr Żulkiewicza do Naczelników Wydziałów i Kierownika biura dla spraw powodzi, Kraków 25 I 1935 r.; ibidem, s. 1211–1212, Pismo wojewody krakowskiego do naczelników wydziałów w Urzędzie Wojewódzkim Krakowskim w sprawie subskrypcji 3% Premiowej Pożyczki Inwestycyjnej, Kraków 13 IV 1935 r.; AP Kraków, Starostwo Grodzkie Krakowskie, StGKr 93, s. 81–109; W.M. Zawadzki, *op. cit.*, s. 30, 71–72; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej*, t. III, *Wielki kryzys 1930–1935*, Warszawa 1982, s. 283.

ROZDZIAŁ VI

OCENA STAROSTÓW I PERSPEKTYWY ROZWOJU ICH KARIER ZAWODOWYCH

1. Polityka personalna MSW

Możliwości tworzenia zasad polityki personalnej pojawiły się tak na dobrą sprawę po 1921 r., albowiem w momencie, gdy państwo walczyło albo o życie, albo o kształt swoich granic, nikt nie zajmował się wypracowywaniem jakiegoś systematycznego rozwiązania. W okresie tym koncentrowano się przede wszystkim na eliminacji starostów-szkodników, a także urzędników niższego szczebla, którzy wykorzystali okazję z przełomu 1918 i 1919 r., by dostać się do administracji, po czym dopuszczali się w niej najbardziej jaskrawych nadużyć.

Przejawem zmienionego podejścia MSW do polityki personalnej była uchwała RM z 27 XI 1922 r. w przedmiocie statystyki funkcjonariuszów państwowej służby cywilnej¹. Zebrane przez GUS dane, podobnie jak w przypadku innych działów gospodarki, miały pozwolić na zorientowanie się, kogo tak naprawdę przyjęto do administracji i kto w niej pozostał. Czy pozyskane w ten sposób informacje zostały spożytkowane? Analiza ruchu służbowego z lat 1923–1926 wskazuje, że raczej nie. Prawdopodobnie było to efektem perturbacji w funkcjonowaniu systemu politycznego, gdyż nietrwałość rządów (wpływająca na obsadę newralgicznego resortu MSW) uniemożliwiała wypracowanie długofalowego planu, a nawet gdyby udało się go przyjąć, to niemożliwa byłaby jego implementacja. Dlatego też przeprowadzone w tym okresie zmiany personalne na stanowiskach starościńskich mają charakter doraźny.

Pewną ewolucję polityki personalnej wywołały regulacje z 1928 r., porządkujące stan prawny w administracji ogólnej I instancji. Na początku 1929 r. MSW zapowiedziało przeprowadzenie selekcji wśród starostów zarówno pod kątem ich walorów osobistych, jak i umiejętności. Zapowiadano przeniesienie na stanowiska *stricte* urzędnicze (chodziło o urzędy wojewódzkie) tych spośród nich, którzy nie mieli kwalifikacji na *kierownika życia powiatu*. MSW

¹ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Chrzanowskie, StCh II 3, s. 419, Uchwała RM z dn. 27 XI 1922 r. w przedmiocie statystyki funkcjonariuszów państwowej służby cywilnej.

przestrzegało też wojewodów, aby nie „chowali” najlepszych kandydatów na starostów do wykorzystania tylko na podległym sobie terenie. Przy przeniesieniu do administracji cywilnej oficerów (o którym okólnik ów w ogóle nie wspomniał) zrozumiałe było położenie nacisku na szkolenie w zakresie spraw gospodarczo-samorządowych. Główny ciężar weryfikacji kompetencji starostów oraz przyszłych starostów spoczywać miał na wojewodach².

Realizacji powyższych zapowiedzi można doszukiwać się w kilku płaszczyznach. Przełom lat 20. i 30 XX wieku to rzeczywiście czas bardzo intensywnych przeniesień starostów, dokonywanych zazwyczaj ponad granicami zaborów (to wówczas w większym wymiarze pojawiają się na Pomorzu i w Wielkopolsce starostowie z Kresów Północno-Wschodnich). Mamy zatem do czynienia z próbą przekształcenia starostów z funkcjonariuszy regionalnych w urzędników państwowych z prawdziwego zdarzenia. Jak wspomniano w rozdz. IV, wiązało się to z poważnymi problemami i perturbacjami. W kategoriach takiej selekcji można również oceniać personalny wymiar likwidacji niektórych powiatów w 1932 r.

Prowizoryczny plan weryfikacji i profesjonalizacji aparatu administracyjnego I instancji czy zarys koncepcji spójnej polityki personalnej, bo tak w istocie należy oceniać powyższe propozycje, musiał zostać zarzucony wkrótce po jego przyjęciu — już bowiem w 1930 r. okazało się, że kryzys gospodarczy ma charakter głębszy, niż pierwotnie sądzono. Widać to zresztą po pewnych ustaleniach — podczas zjazdu starostów województwa krakowskiego w lutym 1929 r. przedstawiono optymalną strukturę zatrudnienia (etatów) w poszczególnych starostwach³. Po roku była ona już nieaktualna. W warunkach ówczesnej depresji gospodarczej redukcje zatrudnienia miały charakter doraźny i bezplanowy, choć oczywiście starano się pozbywać raczej urzędników gorszych niż lepszych.

Na zmniejszanie zatrudnienia wpływały nie tylko bezpośrednie zwolnienia, ale także proces zespalandia administracji terenowej, który pozwalał zaoszczędzić na personelu niższym, czy też likwidacja niektórych resortów i włączanie ich kompetencji w obręb innych, przede wszystkim MSW⁴. Istniał również generalny zakaz przyjmowania do służby nowych funkcjonariuszy

² AP Kraków, Starostwo Grodzkie Krakowskie, StGKr 101, s. 11–15, Okólnik MSW nr 41 z dn. 16 II 1929 r. w sprawie należytego użycia oraz w sprawie szkolenia i uzupełnienia materiału osobowego w urzędach administracji ogólnej.

³ Ibidem, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 4, t. X, k. 1519–1522, Protokół normalnego zjazdu starostów województwa krakowskiego odbytego w dniach 16 i 17 II 1929 r.

⁴ W.M. Zawadzki, *op. cit.*, s. 62; *Kto był kim...*, s. 19–20.

oraz obowiązywało również wydawane także wcześniej, zawieszenie awansów funkcjonariuszy państwowych⁵.

Zerwanie z wymuszoną warunkami ekonomicznymi tymczasowością przyniósł rok 1935 r. Wytyczne w tej sprawie znajdziemy w licznych wystąpieniach i okólnikach M. Zyndrama-Kościałkowskiego, zarówno jako ministra spraw wewnętrznych, jak i prezesa RM⁶. Zapowiadał on szersze otwarcie aparatu administracyjnego dla młodego pokolenia, co znalazło odzwierciedlenie w późniejszych wytycznych MSW. Zgodnie z nimi młodzi ludzie wstępujący do służby administracyjnej (lub już w niej pracujący) mieli mieć otwartą drogę do przejścia wszystkich etapów awansu służbowego. Zamierzano przygotować kategoryzację stanowisk służbowych w administracji w zależności od niezbędnych kwalifikacji i opracować swoiste teoretyczne ścieżki awansu⁷. Zapowiedzi dokonane przez Zyndrama-Kościałkowskiego w 1935 r. były kontynuowane przez jego następcę. 28 sierpnia 1936 r. prezes RM Sławoj Składkowski wydał okólnik ramowo określający kierunku polityki personalnej w administracji państwowej. Ponieważ działania Kościałkowskiego i Składkowskiego podjęte w tych latach miały charakter przemyślany i systematyczny, można wymienić i poukładać te elementy, które składały się na ową politykę personalną. Możemy tu mówić o generalnym sprzątaniu po burzy, jaką był wielki kryzys i wynikająca z niego doraźność podejmowanych działań.

W latach 1935–1939 przeprowadzono kompleksowy przegląd obsady urzędów administracji ogólnej szczebla wojewódzkiego i powiatowego, pozwalający zorientować się, w jakim stanie był aparat MSW po kryzysie. Lustracja ta miała charakter zarówno ilościowy, jak i jakościowy. Urzędnicy inspekcji ministerialnej dokonywali analizy stanu zatrudnienia w stosunku do istniejących potrzeb (wynikających z liczby spraw) i zgłaszali postulaty ewentualnej ich poprawy. Przy tej okazji zdecydowano się zwłaszcza na weryfikację kadr obsadzających newralgiczne referaty w starostwach — bezpieczeństwa, wojskowy, karno-administracyjny. W większości przypadków okazało się, że liczba urzędników zatrudnionych, przede wszystkim w I instancji, była nieadekwatna

⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 848, k. 129, Pismo wojewody poznańskiego do MSW, Poznań 24 IX 1931 r.; ibidem, sygn. 179, k. 19–20, Pismo wojewody lwowskiego do ministra spraw wewnętrznych, Lwów 6 III 1926 r.

⁶ Z każdym rokiem Polska staje się mocniejsza. Mowa ministra spraw wewnętrznych M. Zyndrama-Kościałkowskiego, „Gazeta Polska” 12 II 1935, nr 43, s. 4; *Praca nad wzmocnieniem organizmu gospodarczego — głównym zadaniem rządu. Oświadczenie p. premiera M. Zyndrama-Kościałkowskiego*, ibidem 15 X 1935, nr 286, s. 1; *Wytyczne polityki personalnej w administracji państwowej*, ibidem 19 X 1935, nr 290, s. 4.

⁷ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 282, npag., Okólnik MSW nr 59 z dn. 16 X 1935 r. w sprawie polityki personalnej; ibidem, Pismo MSW do wojewodów i komisarza rządu na m. st. Warszawę w sprawie polityki personalnej, Warszawa 15 XI 1935 r.

do realnych wyzwań⁸. W ramach tego przeglądu przeanalizowano również możliwości poprawy warunków urzędowania.

Bazując na wnioskach wynikających z lustracji aparatu administracyjnego, można było przystąpić do jego planowej przebudowy. Podstawowym założeniem polityki personalnej polskiej administracji, zresztą odnoszącym się nie tylko do MSW, było oparcie się na stosunkowo wąskim gronie urzędników etatowych, uzupełnianym w razie potrzeby przez funkcjonariuszy zatrudnianych na kontraktach (*ergo* niekorzystających z części dobrodziejstw wynikających z ustawy o państwowej służbie cywilnej)⁹. Powstały w ten sposób aparat miał być elastyczny, podlegający w razie potrzeby łatwym redukcjom. Tym też należy tłumaczyć pojawienie się w drugiej połowie lat 30. nawet kierowników starostw zatrudnionych w resorcie MSW na kontraktach. Byli to zazwyczaj funkcjonariusze, którzy zostali „z klucza niepodległościowego” przyjęci do administracji w latach 1932–1934.

Władze państwowe po 1935 r. nie zrezygnowały z „militaryzacji administracji państwowej”, choć miała ona inny charakter niż wcześniej. Aparat administracyjny miały tworzyć *zastępy funkcjonariuszów nowego polskiego typu, którzy na równi z wojskiem narodowym będą wiernymi — na innym tylko odcinku pracy — żołnierzami Rzeczypospolitej wysoko dzierżącymi swój sztandar moralny i ideowy*¹⁰. Także i tu możemy zatem mówić o totalizacji życia społecznego, wpisującej się w funkcjonujący wówczas model dyktatury urzędniczo-wojskowej.

Naturalnie potwierdzono pierwszeństwo w przyjmowaniu do służby państwowej na określone stanowiska wysłużonych oficerów zawodowych, kawalerów orderu VM czy też działaczy niepodległościowych, ale doszło tu do symptomatycznej zmiany¹¹. Po pierwsze, gwałtownie skurczył się dopływ oficerów przenoszonych z armii — ich liczba nie rekompensowała nawet ubytków starostów z powodu śmierci. Po drugie, za mniejszą ilością idzie lepsza jakość, w każdym razie jeśli chodzi o zasługi niepodległościowe — wszyscy starostowie przyjęci do administracji z wojska po śmierci Piłsudskiego w za-

⁸ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1104, npag., Pismo okólne wojewody pomorskiego z dn. 2 V 1935 r.; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 884, k. 1–6, Sprawozdanie wojewódzkiego inspektora starostw, dotyczące stanu organizacyjnego oraz oceny pracy starostw w: 1) Wierzbniku, 2) Opatowie, 3) Jędrzejowie i 4) Miechowie na podstawie inspekcji, przeprowadzonych w tych starostwach w IV kwartale 1938/39; Ibidem, k. 93–105, Sprawozdanie rady Skibickiego z delegacji do województwa łódzkiego w sprawie organizacji personalnej w Urzędzie Wojewódzkim i Starostwach.

⁹ AAN, MSW, sygn. 4238, k. 7, Wytyczne administracji personalnej. Zał. nr 1 do okólnika prezesa RM nr 54 z dn. 28 VIII 1936 r.

¹⁰ Ibidem, k. 3.

¹¹ Ibidem, k. 14–15.

sadzie — poza jednym oficerem osobiście poleconym przez SkładkowskiegoZ legitymowali się co najmniej VM 5. lub/i Krzyżem Niepodległości.

Jednym z elementów zmian zapowiedzianych przez Kościałkowskiego było szersze otwarcie się administracji na młodzież, której dotychczasowe praktyki nie zachęcały do trwalszego związania się z administracją ogólną, gdyż przenoszenie tam oficerów wprost na stanowiska kierownicze w istocie przekreślało nadzieje na awans. Jak w takim razie, w świetle opisanych powyżej uprawnień b. wojskowych, kwestia ta miała wyglądać po 1935 r.? „Wytyczne” i w tym względzie zawierały pewne zapowiedzi, mowa bowiem była o eliminacji osób dopuszczających się *nadużyć i przekroczeń służbowych, względnie niemoralnego lub nieetycznego zachowywania się [...]* (np. *zaciąganie nadmiernych długów i ich niepłacenie, nalogowe pijaństwo, nalogowa gra w hazardowe gry itp.*)¹². Przeprowadzano to za pomocą postępowań dyscyplinarnych. Ich skala i drobiazgowość zarzutów, zwalnianie ze służby starostów, którzy zawiedli państwo, miało poza uszczelnieniem obiegu grosza publicznego, stworzyć oczekiwane warunki awansu młodzieży.

Za element polityki awansowej należy także uznać unormowanie kwestii wynagrodzeń. Jak słusznie zauważał wicewojewoda krakowski, *dopóki sprawa uposażenia urzędników nie będzie uregulowaną tak, by urzędnik, od którego wymaga się wysokich walorów w służbie administracyjnej, był odpowiednio wynagradzany, to nic nie pomogą prace komisji i organizowanie ankiet, bo żaden kandydat z dyplomem, mający wysokie walory nie wstąpi do służby administracyjnej źle płatnej. Wynagrodzenie urzędników w ogóle jest za niskie, a nadto urzędnicy administracyjni są specjalnie traktowani po macoszemu, a w szczególności w administracji ogólnej*¹³. Zwracano uwagę na zróżnicowanie uposażeń urzędników różnych działów administracji na stanowiskach wymagających takich samych kwalifikacji (zwłaszcza w porównaniu MSW — Ministerstwo Sprawiedliwości).

W polityce personalnej MSW istotny był również dobór kadr do administracji na Kresach Wschodnich, jednakże postulaty dodatków, szybszych ścieżek awansu etc., podobnie jak i wcześniej nie znalazły praktycznego wymiaru. Poza sferę zapowiedzi nie wyszło również żądanie stworzenia programu zatrudniania w służbie państwowej obywateli polskich należących do mniejszości narodowych¹⁴.

¹² Ibidem, k. 46.

¹³ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 416, k. 25, Referat wicewojewody Mikosza — Sprawa należytego przygotowania urzędników jako jeden z zasadniczych warunków usprawnienia administracji publicznej.

¹⁴ AAN, MSW, sygn. 4238, k. 38, Wytyczne administracji personalnej. Zał. nr 1 do okólnika prezesa RM nr 54 z dn. 28 VIII 1936 r.

Na zakończenie warto dodać, że utrzymano szereg restrykcji dotyczących możliwości posiadania przez urzędnika lub jego rodzinę na terenie podległym jego władzy przedsiębiorstwa lub gospodarstwa, konieczności odbywania służby w różnych regionach kraju czy ograniczenia wysokości wynagrodzenia. Opisane założenia polityki personalnej MSW były słuszne, jednakże ich ocena uzależniona jest od faktycznej implementacji. O ile część zamiarów, jak stworzenie możliwości szerszego dopuszczenia młodzieży, została zrealizowana, o tyle niektóre, jak np. udział mniejszości narodowych, pozostały jedynie w sferze deklaracji.

2. Starosta stały, prowizoryczny i kontraktowy

Wspominano już wielokrotnie, że nabór funkcjonariuszy do aparatu administracyjnego w 1918 r. miał charakter masowy i został przeprowadzony bardziej w zgodzie z hasłem „kto chce” niż „kto ma kwalifikacje”. Oznaczało to wzięcie na barki przez dopiero kształtujące się i biedne państwo potężnego ciężaru. Mimo jednak doraźności pewnych działań władze pozostawiły sobie pewną furtkę, która uzyskała odpowiednią sankcję w ustawie o państwowej służbie cywilnej. Przewidywała ona bowiem dwa typy mianowania urzędników: na stałe oraz do odwołania (prowizorycznie). Wszystkie nominacje poprzedzające przyjęcie wymienionej ustawy traktowano jako prowizoryczne, a urzędnicy, których one dotyczyły, wymagali stabilizacji zgodnie z procedurą określoną w prawie. Wiązała się ona przede wszystkim z koniecznością złożenia egzaminu praktycznego, ewentualnie z uzyskaniem zwolnienia od niego zgodnie z warunkami § 2 rozporządzenia RM z 26 VI 1924 r.¹⁵ W warunkach niezbędnej weryfikacji korpusu urzędniczego było to znaczne ułatwienie dla władz, gdyż urzędnika mianowanego prowizorycznie można było zwolnić ze służby w zasadzie w każdej chwili¹⁶.

Ten podział na urzędników ustabilizowanych oraz prowizorycznych jest istotny, gdyż dotyczył całego korpusu urzędniczego MSW: nominacje prowizoryczne otrzymywali nie tylko, w ramach kategorii I, referendarze, ale także starostowie czy naczelnicy wydziałów w urzędach wojewódzkich. Co więcej, wydaje się, że z możliwości prowizorycznych nominacji nader chętnie korzystano w ramach „pomajowych porządków” — w ten sposób zazwyczaj nominowani byli oficerowie przenoszani do administracji cywilnej. Status

¹⁵ „Dz. U. RP” 1924, nr 64, poz. 630.

¹⁶ Podobną dużą łatwością rozwiązania umowy charakteryzowały się kontrakty, które na coraz większą skalę podpisywano (*nota bene* według jednego wzorca) w latach 30., co też wpisywało się w omówioną powyżej koncepcję kształtu aparatu administracyjnego. Por. np. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 746, t. I, k. 19–20, Umowa zawarta między starostą pow. śniatyńskim, działającym w imieniu wojewody stanisławowskiego i Leopoldem Izyskim.

ten podkreślał tymczasowość stanu, w którym się znajdowali, gdy jednak podejmowali decyzję o pozostaniu w administracji, po zdaniu egzaminu lub uzyskaniu zwolnienia z niego, byli stabilizowani w służbie.

Urzędnicy prowizoryczni byli w gorszej sytuacji niż ustabilizowani. Łatwiej ich było zwolnić z pracy, nie przysługiwała im odprawa (chyba że zostali zwolnieni przed czasem, na który ich powołano), nie mogli zostać przeniesieni w stan nieczynny, w trakcie którego urzędnikom ustabilizowanym przysługiwało wynagrodzenie, nie mieli również prawa do zaliczki na poczet wynagrodzenia¹⁷.

Wraz z upowszechnianiem się nominacji prowizorycznych jako podstawy stosunku pracy umożliwiono zatrudnionym dostęp do niektórych świadczeń rzeczowych. Z drugiej strony coraz częściej w latach 30. funkcjonować będą urzędnicy znajdujący się *de facto* w gorszej sytuacji, czyli zatrudniani na umowach kontraktowych¹⁸. Było to zabiegiem celowym i miało zapobiegać przedwczesnemu uzyskiwaniu, głównie przez byłych wojskowych, uprawnień do świadczeń emerytalnych. Generalnie zmiany w polityce personalnej od połowy lat 30. szły w kierunku uelastycznienia korpusu urzędniczego, to znaczy zwiększenia odsetka urzędników prowizorycznych i kontraktowych kosztem urzędników stałych. Warto zatem pamiętać o obu grupach urzędników, albowiem choć ustawa o państwowej służbie cywilnej zastrzegła, że służba prowizoryczna nie może trwać dłużej niż pięć lat, to w przypadku zgody urzędnika mogła zostać przedłużona. Problem ten może w mniejszym stopniu jest widoczny na poziomie starostów, bo w połowie lat 30. grupa ta wykazuje znaczną stabilizację, a bardziej na poziomie niższym, referendarzy w starostwach.

Kwestia, czy dany urzędnik uzyskał mianowanie na stałe, czy też tylko prowizoryczne miała również inne konsekwencje. Funkcjonariusze mianowani prowizorycznie i praktykanci administracyjni byli zobowiązani do złożenia w momencie obejmowania stanowiska przyrzeczenia służbowego¹⁹, a złożyć przysięgę służbową musiał dopiero urzędnik mianowany na stałe²⁰. Pierwotnie treść przysięgi określał dekret RR z 20 II 1918 r., a następnie rozporządzenie

¹⁷ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 23463, s. 1, Pismo naczelnika Wydziału MSW do wojewody w Kielcach, Warszawa 15 III 1927 r.

¹⁸ Generalne uwagi na temat tej kategorii pracowników por. J. Żarnowski, *Struktura społeczna...*, s. 212–213.

¹⁹ *Ślubuję Państwu Polskiemu wierność i posłuszeństwo, oraz przyrzekam, że z całą ścisłością i sumiennością przestrzegać będę obowiązujących ustaw i rozporządzeń, że będę wypełniał obowiązki mego urzędu bezstronnie i bezinteresownie, a unikał wszystkiego coby mogło przynieść szkodę Państwu, a ujmę stanowi do którego należę. Ślubuję!* AP Kraków, Starostwo Powiatowe Chrzanowskie, StCh II 3, s. 35.

²⁰ „Dz. PPP” 1918, nr 17, poz. 41.

RM z 22 XI 1919 r. w przedmiocie nowego tekstu przysięgi dla ministrów, urzędników i sędziów²¹. Nie uległa ona zmianie aż do wybuchu wojny²². Powyższe zasady dotyczyły także starostów, zarówno mianowanych na stałe, jak i prowizorycznych. Treść obu przyrzeczeń była potwierdzana w formie pisemnej, przez złożenie podpisów przyrzekającego oraz świadków — funkcjonariuszy wyższych stopniem służbowym.

3. System kwalifikacji urzędników w II RP

Nieodłącznym elementem panowania przez władze centralne nad podległym aparatem urzędniczym były oceny i kwalifikacje. Ich podstawę prawną stanowiły przepisy ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r., choć w materiałach archiwalnych możemy spotkać się ocenami dokonywanymi także wcześniej²³. Stworzony wówczas system był jednak nader skomplikowany, a ponadto, w odniesieniu do urzędników od VI stopnia służbowego w górę, a więc także starostów, doraźny — byli oni oceniani przez komisje przy okazji awansu, podczas gdy systematycznie sporządzane opisanie kwalifikacyjne nie były weryfikowane. Stąd też pozytywnie należy postrzegać zachodzące tu zmiany, które należy wiązać z procesem profesjonalizacji administracji. Przeprowadzono je na podstawie rozporządzenia RM z 12 VII 1937 r., który to moment należy uznać za przełomowy, choć pełna weryfikacja wprowadzonych wówczas rozwiązań ze względu na wybuch wojny nie jest możliwa²⁴.

Generalnie system ocen stosowany przed 1937 r. miał charakter monokratyczno-kolegialny. Kwalifikacje były wydawane przez komisje powoływane dla urzędników do VII stopnia służbowego przy władzach wojewódzkich, a dla wyższych stopni — przy władzach naczelnych. Podstawę dla nich stanowiło opisanie kwalifikacyjne sporządzane przez bezpośredniego przełożonego, a oceną komisji był stopień w skali od niedostateczny do bardzo dobry.

Jak wspomniano, w 1937 r. zdecydowano się na modyfikację powyższego systemu. Zmiany poszły w kierunku:

²¹ „Dz. PPP” 1918, nr 4, poz. 6; „MP” 27 XI 1919, nr 259, s. 1.

²² *Przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu, że na powierzonym mi stanowisku urzędowym przyczyniać się będę w mym zakresie działania ze wszystkich sił do ugruntowania wolności, niepodległości i potęgi Rzeczypospolitej Polskiej, której zawsze wiernie służyć będę; wszystkich obywateli kraju w równym mając zachowaniu, przepisów prawa strzec będę pilnie, obowiązki mego urzędu spełniać gorliwie i sumiennie polecenia mych przełożonych wykonywać dokładnie, a tajemniczy urzędowej dochowam. Tak mi Panie Boże dopomóż!*

²³ „Dz. U. RP” 1922, nr 21, poz. 164; „Dz. U. RP” 1925, nr 6, poz. 50; Okólnik MSW nr 59 z dn. 4 VI 1925 r. w przedmiocie: wydawanie opinii przez komisje kwalifikacyjne, („Dz. U. MSW” 1925, nr 2, poz. 270).

²⁴ „Dz. U. RP” 1937, nr 55, poz. 429; *Instrukcja Prezesa Rady Ministrów o sposobie sporządzania ocen i prowadzenia list kwalifikacyjnych*, Warszawa 1937.

- a. uszczegółowienia kryteriów oraz położenia większego nacisku na kwestie związane z zachowaniem się urzędnika po służbie,
- b. zwiększenia obiektywizmu oceny poprzez przymus wydania dwóch opinii — bezpośredniego oraz pośredniego przełożonego (w odniesieniu do starosty — wicewojewody i wojewody),
- c. uzyskania bardziej szczegółowej odpowiedzi na pytanie o możliwości wykorzystania urzędnika na konkretnych stanowiskach w wyższych instancjach.

Dwukrotna ocena niedostateczna mogła stać się podstawą zwolnienia urzędnika ze służby państwowej. Znane są przypadki uzyskania pojedynczej oceny niedostatecznej przez urzędników niższych, natomiast nie spotkaliśmy się z oceną niższą niż dostateczna w odniesieniu do starosty²⁵.

Ten system opiniowania budzi pewne skojarzenia z tzw. rocznymi uzupełnieniami listy kwalifikacyjnej przygotowywanymi już wcześniej w wojsku. Podobieństwo występowało również w odniesieniu do praktyki. Trudno bowiem oprzeć się wrażeniu, że wydawanie opinii o podległych urzędnikach było raczej rytuałem niż faktyczną oceną ich wartości. Można mieć poważne wątpliwości, czy starosta analizował szczegółowo kompetencje kilkunastu podwładnych urzędników, a wojewoda — kilkunastu swoich starostów. Wicewojewoda, dokonujący pierwszej oceny starostów, musiał kierować się nie tylko odczuciami będącymi efektem całorocznej współpracy z danym starostą, ale także wynikami lustracji przeprowadzanych przez wojewódzkiego inspektora starostw, zwłaszcza w odniesieniu do zagadnienia uzdolnień pracowniczych. Rzadko znajdziemy tak wnikliwie, a przez to, jak wydaje się, autentyczne opinie, jak w przypadku ostatniego starosty horodeńskiego (za rok 1938): *Zarozumiały i mało krytyczny wobec siebie, uparty i przykry, jednakże jednego i to drobnego wykroczenia nie uważam za dowód skłonności do szukania korzyści osobistych i nieprawdomówności. Przejawia dużą i dobrze przemyślaną inicjatywę na odcinku gospodarczym. Przejęty rzeczywiście chęcią służenia sprawie publicznej, w zagadnieniach i stosunkach politycznych orientuje się słabiej*²⁶.

Nader częste, co wytykały nawet władze centralne, było instrumentalne traktowanie list kwalifikacyjnych. Oznaczało to, że urzędnikom o wysokich kwalifikacjach starano się niekiedy za wszelką cenę uniemożliwić awansowanie i zatrzymać ich na dotychczasowym stanowisku. Z drugiej strony

²⁵ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 6, t. I, npag., Pismo wojewody krakowskiego do Ludwika Krzystyniaka, kontraktowego kancelisty w starostwie powiatowym w Dębicy w sprawie: Ocena kwalifikacyjna za rok 1938, Kraków 12 VII 1939 r.

²⁶ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 825, k. 14.

funkcjonariuszy o miernych kwalifikacjach oceniano nader pochlebnie, a to celem pozbycia się ich²⁷.

Wydaje się, że równie fikcyjne było zabezpieczenia systemu kwalifikacji poprzez podwójną ocenę urzędnika. Analizując bowiem listy kwalifikacyjne (dokumentów tego typu zachowało się bardzo dużo w różnych archiwach), dochodzi się do wniosku, że wtórna kwalifikacja ma w 99% przypadków charakter czysto formalnej aprobaty wcześniejszego stanowiska.

Mimo powyższych wątpliwości kierunek zmian należy ocenić pozytywnie. Zestawienie wzoru formularza z 1925 oraz z 1937 r. pozwala stwierdzić, że ten drugi był bardziej szczegółowy, *ergo* wypełnienie go przez starostę było prostsze, musiał on jedynie odpowiedzieć na pytania szczegółowe w nim zawarte.

Najbardziej chyba rozczarowujące wydaje się to, że dostępna baza źródłowa nie pozwala na jednoznaczną ocenę skuteczności systemu kwalifikacyjnego przed rokiem 1937 i po nim. Znamy przypadki, gdy krytyczne oceny dotyczące urzędującego starosty mogły doprowadzić do usunięcia go ze służby państwowej²⁸. Pytanie, na które jednak nie znajdziemy odpowiedzi, dotyczy tego, czy była to jedyna przyczyna. Niekorzystnie, dodajmy, na nasz stan wiedzy wpływa również fakt, że bazując na nowych regulacjach przeprowadzono jedynie dwie kwalifikacje urzędników. Nie możemy zatem stwierdzić, czy nader częste sytuacje, gdy opinie pisemne były bardzo pochlebne, a po nich następowała ocena kwalifikacyjna zaledwie dostateczna miały realny wpływ na ruch służbowy, czy też były odpowiednikiem uzyskania współczesnej „oceny państwowej”. Pamiętać należy, że władze centralne miały spore oczekiwania związane ze zmienionym systemem kwalifikowania urzędników, wpisywał się on bowiem w szerszy proces profesjonalizacji aparatu.

4. Inspekcja ministerialna i wojewódzka

W rozdz. V scharakteryzowano relacje między starostami a władzami wyższymi przede wszystkim w wymiarze polityczno-personalnym. Jednakże od momentu odzyskania niepodległości zdawano sobie sprawę z konieczności stworzenia najpierw na poziomie centralnym, a następnie także w strukturach

²⁷ Ibidem, sygn. 4238, k. 43, Wytyczne administracji personalnej. Zał. nr 1 do okólnika prezesa RM nr 54 z dnia 28 VIII 1936 r.; Okólnik wojewody wileńskiego nr 2/312 z dn. 8 I 1929 r. w sprawie wytycznych w zakresie doboru personelu urzędniczego, („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1929, nr 1, poz. 4).

²⁸ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 825, k. 154.

wojewódzkich komórek w sposób zinstytucjonalizowany odpowiedzialnych za nadzór nad administracją powiatową²⁹.

Inspekcja ministerialna

Chociaż werbalnie przywiązywano dużą wagę do działalności inspekcji na poziomie ministerialnym, faktycznie jednak nieustające przekształcenia organizacyjne, podział kompetencji między poszczególne departamenty MSW, nie do końca właściwy dobór personalny zatrudnionych w niej urzędników decydowały, że w materiale źródłowym brak jest dowodów wpływu inspekcji na funkcjonowanie administracji ogólnej I instancji.

Zmianą o charakterze kluczowym było powołanie na początku 1935 r. odrębnego, kumulującego kompetencje związane z nadzorem Biura Inspekcji MSW³⁰. Do jego zadań należało *czuwanie nad prawidłową, oszczędną i celową organizacją urzędów, obsadą personalną, wyszkoleniem, stosowaniem nowoczesnych metod pracy i merytoryczną wartością decyzji*. Dopiero od tego momentu inspekcja ministerialna zaczęła odgrywać właściwą rolę, czyli stała się supernadzorem. Działalność Biura nie ograniczała się tylko do sprawdzania sprawozdań przesyłanych do MSW przez komórki wojewódzkie, ale inspektorzy MSW przeprowadzali także kontrole w starostwach.

Istotny był również dobór pracowników Biura Inspekcji. Z jednej bowiem strony winni to być wysokiej klasy fachowcy, znawcy zagadnień związanych z funkcjonowaniem administracji, z drugiej zaś ludzie kryształowej uczciwości. I rzeczywiście obsada Biura Inspekcji stanowiła przemieszczenie specjalistów od organizacji pracy oraz ideowców³¹. Reprezentantem tej drugiej grupy był dr Marcin Wyród-Przyborowski, w latach 1931–1932 starosta brzeziński. W wojsku służył jako kierownik ekspozytury Oddziału II przy DOK nr IV, lecz nie miał najlepszej opinii wśród przełożonych. W kwalifikacji za 1923 r. czytamy: *Pocziwy chłop, dobry kolega, który kiedyś nieszczęśliwie wpadłszy w złe środowisko nasiąknął kilkoma „czerwonymi” frazesami i komunalami, których — poza służbą — używa za zdawkową monetę, a których nawet zapewne nie rozumie. Wobec tego jego ideowość w pojmowaniu służby jest fałszywą i nie można użyć go do pracy kulturalno-oświatowej ani uświadamiania żołnierza w duchu patriotycznym*³². Tak z kolei po latach charakteryzował go wobec UB kolega-„dwojkarz”: *Przyborowski Marcin [...] W 1936 r. ponieważ był przewrażliwiony na punkcie ochrony mienia społecznego i gdy natrafił na jakieś*

²⁹ Szerzej na temat ewolucji struktur inspekcji ministerialnej por. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 124–127.

³⁰ Okólnik MSW nr 11 z dn. 18 II 1935 r. o organizacji inspekcji ministerialnej, („Dz. U. MSW” 1935, nr 6, poz. 33).

³¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 850, k. 4–6.

³² CAW, sygn. 1769/89/4147, Roczne uzupełnienie listy kwalifikacyjnej za rok 1923.

*nadużycia a nie mógł doprowadzić do ukarania sprawców, dostał wstrząsu psychicznego, do tego stopnia, że musiano go leczyć w Tworkach. Po wyzdrowieniu został powołany na inspektora Starostw w Min. Spraw Wewn. i na tym stanowisko spotkałem się z nim, gdy w Równym przeprowadzał dochodzenia przeciw staroście Kańskiemu. [...] Przyborowski miał opinię bardzo solidnego moralnie pracownika o wyjątkowej uczciwości, a ponieważ na stanowisku inspektora miał najwięcej możliwości stykania się z przestępstwami, które go denerwowały, w obawie o jego zdrowie przeniesiono go na inne spokojniejsze stanowisko*³³. Mniejsze znaczenie ma to, że Bazyli Rogowski, bo to on jest autorem tej opinii, pomylił się, gdyż Przyborowski inspektorem MSW był do wybuchu II wojny światowej. Istotne jest to, że rzeczywiście Przyborowski był tym, który z polecenia ministra rozmontował „układ wołyński” Józewskiego.

Powołanie w 1935 r. w pełni profesjonalnej komórki, jaką było Biuro Inspekcji³⁴, wraz z wyposażeniem jej pracowników w szerokie kompetencje prowadzi do następujących wniosków:

1. Jest dowodem na to, że system inspekcji funkcjonujących, zgodnie z zasadą dekoncentracji, w ramach urzędów wojewódzkich bez odpowiedniego nadzoru ze strony władz centralnych zawiódł, bo nie stanowił odpowiedniej tarczy przed nadużyciami urzędniczymi. Okazało się, że pomajowy kronizm — mechanizm „rządów przyjaciół”, przy jednoczesnym niewypracowaniu instrumentów kontroli (wynikającym też z kryzysowej polityki przetrwania) doprowadził do powstania układów i powiązań umożliwiających w zasadzie nieograniczone, ale i bezprawne wykorzystywanie mienia publicznego do własnych celów³⁵.
2. Nowa, sprawna inspekcja ministerialna doskonale wpisywała się w nową politykę personalną MSW. Mobilna, zdolna do szybkiej reakcji była instrumentem pozwalającym na skuteczną realizację założeń weryfikacji aparatu urzędniczego, także na stanowiskach starościńskich. Znaczna dynamika postępowań dyscyplinarnych w latach 1935–1939 była tego efektem, to bowiem inspekcja dostarczyła kluczowych argumentów rzecznikom dyscyplinarnym.

³³ AIPN Warszawa, IPN BU 01178/101, k. 145, Doniesienie agenturalne TW Andrzej, Warszawa 10 XII 1953 r.

³⁴ Okólnik MSW nr 11 z dn. 18 II 1935 r. o organizacji inspekcji ministerialnej, („Dz. U. MSW” 1935, nr 6, poz. 33).

³⁵ Także wcześniejsze analizy działalności inspekcji wojewódzkiej nie były zachęcające — por. druzgocąca krytyka inspekcji województwa poznańskiego; AP Poznań, Urząd Wojewódzki Poznański, sygn. 37, k. 8–38, Pismo MSW do wojewody poznańskiego, Warszawa 30 V 1932 r.

Inspekcja wojewódzka

Z punktu widzenia starostów ważne znaczenie miała inspekcja wojewódzka. Ona również, podobnie jak jej ministerialny odpowiednik, podlegała pewnym ewolucjom.

W pierwszych latach funkcjonowania urzędów wojewódzkich inspekcja ta miała charakter doraźny, tzn. wojewoda wyznaczał jednego spośród doświadczonych urzędników jako delegata do przeprowadzania kontroli starostw i wydziałów powiatowych³⁶.

Momentem przełomowym w organizowaniu struktur inspekcji wojewódzkiej był rok 1925, kiedy wydano regulacje ich dotyczące³⁷. Od tego czasu nadzór nad podległym aparatem miał być sprawowany za pomocą dwóch wyspecjalizowanych urzędników — inspektora starostw odpowiedzialnego za nadzór nad administracją ogólną I instancji oraz inspektora związków komunalnych, który zobowiązany był do przeprowadzania lustracji powiatowych związków samorządowych³⁸. Od 1930 r. działalność inspekcji wojewódzkiej kontrolował wicewojewoda. Dodać do tego należy również dokonywanie lustracji przez naczelników wydziałów w odpowiednim dla nich zakresie — np. kontrola starościńskich referatów bezpieczeństwa przeprowadzana była przez naczelników wydziałów bezpieczeństwa publicznego. W tym kształcie generalnie inspekcja wojewódzka przetrwała do września 1939 r.

Przedmiotem badania były organizacja starostwa i sposób wykonywania czynności urzędowych. Inspektor starał się odpowiedzieć na pytania dotyczące celowości rozlokowania biur w starostwie, fachowości urzędników czy ograniczenia zbędnej biurokracji. Badano również postawę starosty i urzędników wobec ludności — stosunek do przyjmowanych stron, szybkość załatwiania spraw i popularność wśród miejscowej społeczności³⁹. W przypadku kolejnych lustracji tego samego powiatu koncentrowano się przede wszystkim

³⁶ Okólnik MSW nr 8 z dn. 5 II 1923 r. w sprawie okresowej inspekcji starostw, („Dz. U. MSW” 1923, nr 2, poz. 9); Okólnik MSW nr 109 z dn. 12 XI 1924 r., („Dz. U. MSW” 1924, nr 2–6, poz. 131).

³⁷ Okólnik MSW nr 116 z dn. 17 XII 1925 r., („Dz. U. MSW” 1926, nr 1–2, poz. 41). Por. też Okólnik MSW nr 127 z dn. 16 VII 1930 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji dla inspekcji wojewódzkiej, („Dz. U. MSW” 1930, nr 12, poz. 242).

³⁸ Toczyły się w tej materii dyskusje dotyczące umiejscowienia obu w strukturze urzędu. Racjonalne względy przemawiały za przyporządkowaniem inspektora starostw do Wydziału Ogólnego, a inspektora związków komunalnych do Wydziału Samorządowego.

³⁹ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 4, t. VI, k. 1005–1007, Pismo okólnie wojewody krakowskiego z dn. 2 I 1926 r. dotyczące wprowadzenia przez MSW instrukcji dla wojewódzkich inspektorów starostw; AP Poznań, Urząd Wojewódzki Poznański, sygn. 37, k. 3–3v, Pismo MSW do wojewody poznańskiego w przedmiocie: lustracja starostwa ostrowskiego z 30 VII–I VIII 1930 r., Warszawa 20 X 1930 r. Szczegółowy opis czynności inspektora starostw i inspektora związków komunalnych można znaleźć w załącznikach do

na sprawdzaniu realizacji zaleceń po wcześniejszych kontrolach. Badaniu podlegała również obsada urzędu — protokół lustracyjny zawierał opinie na temat urzędników, co, być może, stanowiło formę uzupełnienia niedostatków związanych z kwalifikacją funkcjonariuszy w latach 1925–1937.

Przeprowadzane w powiatach lustracje można usystematyzować. Przede wszystkim kontrole mogły być planowe lub doraźne, a inspektorzy mogli przeprowadzać lustracje ogólne (obejmujące całość agend starostwa), szczegółowe (dotyczące jednego lub kilku referatów starostwa), jak również z zakresu funkcjonowania wydziału powiatowego. Inspektor przeprowadzający lustrację starostwa był zazwyczaj urzędnikiem posiadającym wyższy stopień służbowy. Nie zmieniało to jednak faktu, że to starosta nadal pozostawał gospodarzem powiatu. Przypadki przeprowadzania inspekcji w urzędach zlokalizowanych na terenie powiatu bez zgłoszenia tego odpowiedniemu staroście były piętnowane przez władze przełożone⁴⁰.

Z przeprowadzanych przez pracownika urzędu wojewódzkiego inspekcji był spisywany protokół polustracyjny, zawierający charakterystykę starostwa, jego obsadę personalną, tryb urzędowania oraz dostrzeżone nieprawidłowości. Pierwotnie wiele błędów inspektor wytykał na miejscu, w starostwie, natomiast w latach 30. odstąpiono od tej praktyki. Prawdopodobnie miało to związek z pojawiającymi się przypadkami nietaktownego zachowania inspektorów wobec kierowników badanych starostw. Zwracano bowiem uwagę na to, by podczas dochodzenia inspektor nie podejmował działań mogących narazić na szwank autorytet starosty wśród podwładnych. Ewentualne błędy dostrzeżone podczas lustracji były wskazywane w protokole sporządzanym po powrocie inspektora do urzędu wojewódzkiego, a kierownik urzędu był zobowiązany do pisemnego ustosunkowania się do zaleceń, niekiedy też wyjaśnienia przyczyn nieprawidłowości. Także o tych sprawach władze centralne chciały być „dobrze poinformowane” — kopie protokołów polustracyjnych z postępowań prowadzonych przez wojewódzkich inspektorów spływały do Zarządu Centralnego MSW. Pozostaje pytanie, czy nad tym zalewem informacji władze centralne panowały.

O ile zasadnicza struktura organów inspekcji wojewódzkiej ukształtowała się stosunkowo szybko, a stawiane przed nią cele generalnie pozostawały niezmiennie, o tyle praktyczna jej działalność nasuwała duże wątpliwości. Wspomniano już, że w latach 1923–1925 inspekcje wojewódzkie oznaczały przeprowadzanie lustracji przez delegowanych *ad hoc* funkcjonariuszy zatrud-

przytoczonych wyżej okólników w formie instrukcji dla inspekcji wojewódzkiej, razem z formularzami wykorzystywanymi przez inspektorów.

⁴⁰ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 9, s. 227, Pismo okólne wojewody krakowskiego z 24 VII 1933 r. w sprawie inspekcji na terenie powiatu.

nionych w urzędach wojewódzkich. Byli to w istocie urzędnicy, dla których inspekcje te były obowiązkiem dodatkowym. W konsekwencji MSW nader krytycznie oceniało wyniki działania inspekcji w tym okresie, nakazując od 1926 r. powierzanie obowiązków inspektorów starostw i związków komunalnych osobnym urzędnikom⁴¹. Od tego momentu jakość pracy wojewódzkich inspektorów zaczęła się, w porównaniu ze stanem wcześniejszym, poprawiać, choć do doskonałości było jej dosyć daleko. Dużą rolę ułatwiającą pracę odegrały publikowane przez władze zwierzchnie formularze inspekcji, które wykorzystywano w terenie. Założono, że lustracja każdego starostwa winna być przeprowadzana corocznie (od 1930 r. — dwa razy w roku), a wydziałów powiatowych (w zakresie realizacji zadań własnych i poruczonych oraz nadzoru nad samorządem gminnym) — raz na dwa lata. W praktyce realizacja tych założeń zależała od mobilności inspektora, liczby powiatów w danym województwie oraz od środków na wyjazdy w teren⁴². Przy chaotycznym i wynikającym z doraźnych potrzeb cięciu wydatków ograniczenie wyjazdów inspekcyjnych w teren było jedną z tych oszczędności, które na pierwszy rzut oka wydawały się najmniej szkodliwe. Dodajmy jeszcze fakt powstania w skali niektórych województw swoistych koterii skupiających funkcjonariuszy urzędu wojewódzkiego oraz starostów, co w efekcie wpływało na sankcjonowanie przez władze administracji ogólnej II instancji nieprawidłowości dokonywanych na szczeblu powiatowym. Na konsekwencje tych działań nie trzeba było długo czekać — w nich bowiem należy upatrywać jednego ze źródeł lawiny postępowań dyscyplinarnych, związanych z nadużyciami starostów przede wszystkim jako przewodniczących wydziałów powiatowych.

Działalność inspekcji wojewódzkiej mieściła się w procesie porządkowania państwa po okresie wielkiego kryzysu. W źródłach widać wzrost intensywności działań kontrolnych, można rzec — inwentaryzacyjnych, pozwalających władzom centralnym zorientować się w stanie aparatu administracyjnego.

Podobnie jak w przypadku starostów bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na to, czy inspekcja spełniała stawiane przed nią zadania była obsada stanowisk inspektora starostw oraz inspektora związków komunalnych. W zasadzie zgodnie z kryteriami awansu wojewódzki inspektor starostw był stanowiskiem równy staroście, ale w praktyce temu pierwszemu stawiano wyższe wymagania. Według wytycznych MSW inspektorami mieli być urzędnicy zasługujący na bezgraniczne zaufanie, obdarzeni umiejętnościami dydaktycznymi-

⁴¹ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 1–7, Okólnik MSW nr 116 z dn. 17 XII 1925 r. w sprawie okresowej lustracji starostw i związków komunalnych.

⁴² Statystyki pokazują pewne ograniczenie inspekcji w okresie kryzysu, ale nie dramatyczne załamanie. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 129–130.

mi i o bogatym doświadczeniu⁴³. Od inspektora starostw wymagano również posiadania pełnego wykształcenia prawniczego. Niestety tak wyśrubowanym wymaganiom nie towarzyszyła odpowiednia płaca — inspektorzy starostw zarabiali zazwyczaj 550 zł na miesiąc (rzadziej, przy V stopniu służbowym — 800 zł).

Jak w praktyce wyglądało to środowisko, które oceniało starostów? Jako podstawę badania przyjęto obsadę stanowisk wojewódzkich inspektorów starostw oraz inspektorów związków komunalnych dla roku 1939 w 15 urzędach wojewódzkich (bez śląskiego i Komisarjatu Rządu na m. st. Warszawę), przy czym kompletniejszymi danymi dysponujemy w odniesieniu do pierwszej grupy⁴⁴. Z analizy danych wynika, że 40% wojewódzkich inspektorów starostw i 33% wojewódzkich inspektorów związków komunalnych stanowili byli starostowie. W pierwszej grupie wszyscy znani nam inspektorzy faktycznie byli prawnikami, a trzech z nich (20%) to doktorzy praw. Na posiadane doświadczenie wskazuje również wiek — średnia dla inspektorów starostw wynosiła 49 lat. W przypadku większości z nich, zwłaszcza właśnie byłych starostów, należy podejrzewać, że piastowane stanowisko miało być najwyższym z zajmowanych przez nich przed przeniesieniem na emeryturę.

Należy pamiętać, że niezależnie od inspekcji resortowej także NIKP miała prawo do dokonywania kontroli starostw. Była ona realizowana przez Okręgowe Izby Kontroli Państwowej, przede wszystkim w ramach kontroli wykonania budżetu przez MSW⁴⁵.

5. Wychowankowie Polski Niepodległej

Z czasem na stanowiskach starościńskich zaczęło pojawiać się coraz więcej urzędników „rodzimego chowu”. Warto zatem prześledzić „idealną” ścieżkę kariery takiego urzędnika (kariery bez chodzenia na skróty, jak w przypadku oficerów przenoszonych do administracji ogólnej). Jest to tym istotniejsze, że z naturalnych, generacyjnych względów do tej kategorii urzędników należałaby przyszłość polskiej administracji, gdyby nie wybuch II wojny światowej.

⁴³ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1178, npag., Pismo okólne MSW z dn. 10 X 1929 r. w przedmiocie obsady stanowisk wojewódzkich inspektorów starostw i związków komunalnych.

⁴⁴ *Rocznik Polityczny i Gospodarczy 1939*, Warszawa 1939, s. 152–172.

⁴⁵ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sępoleńskie, sygn. 22, npag., Pismo wojewody pomorskiego do starosty w Sępólnie w sprawie kontroli starostwa przez Okręgową Izbę Kontroli Państwowej w Poznaniu, Toruń 9 III 1928 r.; Okólnik MSW nr 265 z dn. 28 XI 1929 r. w sprawie: czynności rewizyjne organów kontroli państwowej, („Dz. U. MSW” 1929, nr 18, poz. 393).

Podobnie jak w innych obszarach funkcjonowania administracji ogólnej, tak i w tym przypadku procesy szkoleniowe były zróżnicowane w zależności od regionu. Np. na terenie byłego zaboru pruskiego służba przygotowawcza dla referendariusza administracyjnego trwała nie mniej niż 3 lata i 3 miesiące, z czego kandydat był zobowiązany do spędzenia co najmniej 12 miesięcy w starostwie i 3 miesięcy w samorządzie. Praktyka kończyła się egzaminem, a warunkiem dopuszczenia do niego było przygotowanie pracy pisemnej⁴⁶.

Zasady przyjmowania kandydatów na praktyki administracyjne poszczególnych kategorii zostały w znacznej mierze ujednolicone po przewrocie majowym. Zgodnie z nimi podania były kierowane do odpowiedniego wojewody, osobiście lub za pośrednictwem starostwa właściwego ze względu na miejsce zamieszkania. Kandydat miał prawo zaznaczyć, czy jest zainteresowany praktyką na terenie innego województwa na wypadek braku miejsc w tym, do którego składał wniosek. Przepisy regulowały również, z jakich elementów miało składać się kompletne podanie⁴⁷.

Przed przyjęciem do służby kandydat był poddawany, na własny koszt, badaniu lekarskiemu, jak również sprawdzany (w trybie podobnym do tego który towarzyszył wyrabianiu świadectw moralności). Następnie przyjmowano go na praktykę do urzędu wojewódzkiego, a później kierowano do starostwa. Podczas pobytu w nim (lub wydziale powiatowym) kandydaci byli zobowiązani do uczestnictwa w lustracjach prowadzonych przez inspektora samorządu gminnego.

Zgodnie z okólnikiem MSW nr 30 z 28 II 1930 r. w sprawie przyjmowania kandydatów na stanowiska I kat. oraz przebiegu służby przygotowawczej kandydaci na stanowiska kategorii I mieli odbyć praktykę administracyjną najpierw w urzędzie wojewódzkim w wymiarze 8–9 miesięcy, a następnie w starostwie — kolejne 8–9 miesięcy⁴⁸. Faktycznie jednak praktyki te były znacznie krótsze⁴⁹. Akty prawne niższej rangi regulowały czas trwania praktyk w poszczególnych referatach⁵⁰. W przypadku zdolnych praktykantów istniała

⁴⁶ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1176, s. 5, Okólnik wojewody pomorskiego z dn. 28 X 1921 r. w sprawie służby przygotowawczej referendariuszów.

⁴⁷ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Chrzanowskie, StCh II 3, s. 479–480, Okólnik MSW nr 83 z dn. 2 IX 1926 r. w przedmiocie: tryb przyjmowania kandydatów na praktykę administracyjną.

⁴⁸ Całość praktyki administracyjnej miała nie przekraczać dwóch lat, co stanowiło dwukrotne wydłużenie czasu praktyki z ustawy o państwowej służbie cywilnej, („Dz. U. MSW” 1930, nr 4, poz. 30). Załącznik do tego okólnika zawierał regulamin przyjmowania kandydatów do służby, wykaz aktów prawnych oraz literatury, z którą kandydat winien się zapoznać.

⁴⁹ AP Kraków, Starostwo Grodzkie Krakowskie, StGKr 101, s. 173, Program praktyki administracyjnej mgr. Zbigniewa Pykosza w starostwie grodzkim krakowskim.

⁵⁰ Okólnik wojewody wołyńskiego nr 6 z dn. 2 XII 1938 w sprawie szkolenia praktykantów, („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1938, nr 25, poz. 200).

możliwość skrócenia okresu służby przygotowawczej. Przykładem może tu być Józef Robakowski, późniejszy kierownik starostwa w Sępólnie, w którego przypadku wojewoda Raczkiewicz złożył wniosek o wcześniejsze dopuszczenie do egzaminu praktycznego⁵¹.

Ponieważ osoby te miały być kierownikami urzędów i wyższymi urzędnikami w różnych działach oczekiwano, że będą oni mieć wykształcenie wyższe prawnicze (lub prawno-ekonomiczne). Zdawano sobie sprawę, że wydziały prawnicze nie są w stanie kształcić po prostu urzędników, a wykształcenie uniwersyteckie nie tylko z nazwy swej musi mieć charakter bardziej uniwersalny. Postulowano zatem nawiązanie współpracy między administracją a środowiskami naukowymi. Miała się ona przejawiać m.in. organizowaniem sześciomiesięcznych kursów dla kandydatów z wyższym wykształceniem, zamierzających wstąpić do administracji⁵².

Nie każdy zainteresowany, nawet legitymujący się wykształceniem prawniczym i mający właściwe doświadczenie, mógł zostać przyjęty do służby państwowej. Nie miały takiej możliwości osoby, które z różnych względów zostały wykluczone z grona urzędników państwowych. W celu zapobieżenia przyjmowaniu ich do administracji PRM regularnie publikowało odpowiednie listy zawierające podstawowe dane pozwalające na identyfikację osobnika, jak również informacje, w którym dziale administracji delikwent był zatrudniony. Ułatwiała to, w razie potrzeby, ewentualne poszukiwania szczegółowej dokumentacji postępowania dyscyplinarnego⁵³.

Praktyki administracyjne kończyły się egzaminami. Kandydaci byli informowani o zalecanej literaturze przedmiotu, ustawach i rozporządzeniach oraz zagadnieniach mających być przedmiotem egzaminu. Obejmowały one stan prawny obowiązujący na danym terenie, a zatem także ustawy i rozporządzenia wydane przed 1914 r. Zakres materiału był uzależniony od kategorii urzędniczej, której egzamin dotyczył — w przypadku starostów była to kategoria I. Egzamin, zdawany przed ministerialną lub wojewódzką komisją egzaminacyjną, składał się z dwóch części: pierwsza była pisemna i wiązała się z koniecznością rozwiązania kilku kazusów z zakresu administracji MSW, a druga odbywała się w ustnie. Samo zdanie egzaminu nie oznaczało automatycznego zatrudnienia. Nawet uzyskanie z niego dobrej lub bardzo dobrej oceny nie gwarantowało posady.

⁵¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 954, k. 17, Pismo wojewody wileńskiego do MSW, Wilno b.d.d. 1929 r.

⁵² AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 416, k. 24v, Referat wicewojewody Mikosza — Sprawa należytego przygotowania urzędników jako jeden z zasadniczych warunków usprawnienia administracji publicznej.

⁵³ Np. AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1104, Lista nr 49 osób, których nie należy ponownie przyjmować do służby państwowej, Warszawa 5 III 1935 r.

Weryfikacja umiejętności zatrudnionych już urzędników dokonywana była po przyjęciu rozporządzenia RM z 26 VI 1924 r. o wykonaniu ustępu 3 art. 116 ustawy o państwowej służbie cywilnej⁵⁴. Służyła ona ocenie faktycznych umiejętności osób przyjmowanych masowo w latach 1918–1920 i prowadziła albo do zwolnień z administracji, albo do stabilizacji urzędników.

Szkolenie praktykantów I kategorii nie było udziałem wszystkich starostw. Kandydaci na urzędników byli kierowani jedynie do starostw mających warunki pozwalające na przeprowadzenie szkolenia i zorganizowanych na polecenie MSW jako tzw. wzorcowe⁵⁵. Z obecnością praktykantów wiązały się pozytywne dla starostów konsekwencje — wbrew wytycznym nagminnie wykorzystywano ich do samodzielnego prowadzenia referatów, czasem wręcz z prawem decyzji. Stąd też niejednokrotnie przed komisjami stawali kandydaci źle przygotowani do egzaminów teoretycznych i praktycznych. Warto dodać, że praktykanci I kat. otrzymywali skromne wynagrodzenie⁵⁶.

Powyższe wytyczne dotyczące przebiegu praktyki administracyjnej czy wymaganego wykształcenia odnosiły się do zwykłych śmiertelników, natomiast oficerowie przenoszeni z wojska do administracji ogólnej szli, jak to już opisano w rozdz. II, skróconą ścieżką przyuczania do zawodu starosty i w większości byli zwolnieni z konieczności legitymowania się wyższym wykształceniem prawniczym.

Na konieczność zmiany podejścia do wykonywania ustawy o państwowej służbie cywilnej wskazywano pod koniec lat 30. Wicewojewoda lwowski Tadeusz Chmielewski stwierdzał, że w ciągu 20 lat niepodległości przygotowane zostały tak duże rzesze młodzieży dysponującej odpowiednimi kwalifikacjami do służby państwowej, że administracja ogólna nie była w stanie wchłonąć ich na stanowiska odpowiednie do kwalifikacji. Wicewojewoda złożył w związku z tym wniosek o zaprzestanie obsadzania stanowisk urzędnikami, którzy nie

⁵⁴ „Dz. U. RP” 1924, nr 64, poz. 630.

⁵⁵ *Oznaczenie miejsca, w którym ma się odbywać praktyka administracyjna Ministerstwo pozostawia uznaniu Pana Wojewody z tym, iż pożądanę jest, ażeby wybór padł na jedno z tych starostw, w których ze względu na ich stan organizacyjny i osobiste zalety starostów kandydat może odnieść jak największą korzyść. Zdaniem Ministerstwa nadawałyby się do tego celu takie starostwa, jak grudziądzkie, toruńskie, tczewskie; AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski — dopływy, sygn. 239, k. 3, Pismo podsekretarza stanu w MSW do wojewody pomorskiego w przedmiocie: przydział oficerów na praktykę administracyjną, Warszawa 6 V 1929 r. Por. też AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 222, k. 1, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewody krakowskiego, Warszawa 6 V 1929 r.*

⁵⁶ Czym innym było dopuszczenie na praktyki w starostwie, przede wszystkim w zakresie biurowości i czynności kancelaryjnych, osób zainteresowanych podniesieniem swoich kwalifikacji. Praktyki takie trwały zazwyczaj 3–4 miesiące, a korzystające z nich osoby składały uprzednio pisemne zapewnienie, że nie roszczą w stosunku do Skarbu Państwa jakichkolwiek pretensji.

spełniali przewidzianego ustawą kryterium wykształcenia dla danej kategorii, gdyż było to przyczyną niezadowolenia funkcjonariuszy o pełnych kwalifikacjach naukowych⁵⁷.

Rzeczywiście, w administracji służyła coraz większa rzesza młodych, dobrze wykształconych na polskich uniwersytetach prawników, którzy osiągnęli w niej kolejne, wyższe stanowiska. Rosło grono młodych starostów, urodzonych po 1900 r., a w kolejce na awans czekało mnóstwo naprawdę dobrych fachowców — wicestarostów. Wydaje się, że niezależnie od dokonującego się, bardzo skromnego w porównaniu z minionymi latami, dopływu osób o zasługach niepodległościowych przyszłość polskiej administracji należała do tej generacji. To ona kształtowałaby jej oblicze i ze względów pokoleniowych nie było innej możliwości. Proces ten został przerwany przez wybuch II wojny światowej.

6. Awans

Poza programem i czasem trwania praktyk administracyjnych istotna różnica między oficerami przenoszonymi do administracji a osobami wstępującymi do niej na zasadach ogólnych dotyczyła także awansu. Młody narybek szczeble kariery urzędniczej przechodził powoli, dochodząc po dziesięciu, a zazwyczaj piętnastu latach do stanowiska starosty (co i tak należy uznać za stosunkowo szybką ścieżkę), natomiast w kategorii, którą umownie nazywamy działaczami niepodległościowymi czy oficerami, po przyspieszonej praktyce następowało zazwyczaj natychmiastowe nominowanie na starostę. Warto więc przyjrzeć się, jak kształtowały się drogi awansu w międzywojennej administracji ogólnej oraz jakie było w nich miejsce starosty.

Przed omówieniem dróg awansu konieczne jest zdefiniowanie tego pojęcia, tym bardziej że jego znaczenie ulegało zmianie. Cezurą jest rok 1932. Do tego momentu istniał ścisły związek między grupą uposażeniową urzędnika a piastowanym stanowiskiem. Rozporządzenie prezydenta RP z 7 X 1932 r. relację tą zerwało. Ustanowiona rozporządzeniem RM z 19 XII 1933 r. tabela stanowisk zawierała jedynie informacje o przynależności danego tytułu służbowego do kategorii urzędniczej wynikającej z wymaganego poziomu wykształcenia. Od tego momentu jako awans traktowano tylko przyznanie wyższej grupy uposażeniowej. Zmiana ta wiązała się z chęcią pewnego uelastycznienia korpusu urzędniczego i obniżenia kosztów jego funkcjonowania. Dzięki temu udawało się uniknąć sytuacji, gdy wymuszona zmiana personalna na stanowisko starosty pociągała za sobą natychmiastowe podwyższenie wyn-

⁵⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 734, k. 78, Pismo wicewojewody lwowskiego do MSW w przedmiocie: uwagi w sprawie znowelizowania ustawy o państwowej służbie cywilnej, Lwów 22 XII 1938 r.

grodzenia. Mimo to siła przyzwyczajenia była spora, i większość urzędników, nie tylko z działu MSW, wiązała konkretny tytuł urzędowy z określoną grupą uposażenia⁵⁸. Zresztą i w praktyce dostrzegano związek pewnych stanowisk może nie tyle ze szczeblem wynagrodzenia, ile raczej z widełkami (np. starosta lub kierownik starostwa — grupa uposażenia V–VII). I tak też będziemy traktowali pojęcie awansu — nie tylko jako podwyższenie uposażenia, ale również nominację na inne stanowisko.

6.1. Awans jako zmiana grupy uposażenia

W polityce awansowej można wyróżnić pewne etapy. Pierwszy, związany z budową aparatu administracyjnego, powodował konieczność nagłego znalezienia odpowiednich ludzi w zasadzie na wszystkie stanowiska, co skutkowało doraźnymi i niekiedy chybionymi nominacjami. Cechą charakterystyczną tego okresu było również zjawisko jednorazowych, masowych awansów⁵⁹. Kolejny etap przyszedł po 1922 r. Elementem mającym wówczas normować zasady awansowania były przewidziane w ustawie o państwowej służbie cywilnej listy starszeństwa urzędników. Winny być one sporządzane przez organy administracji ogólnej II instancji od 1925 r., ale faktycznie pierwsze listy starszeństwa urzędników i funkcjonariuszy niższych ewidencjonowały stan na 31 XII 1927 r.⁶⁰ Opóźnienie to było efektem poślizgu w pracach wojewódzkich komisji weryfikacyjnych. Podejmowały one decyzje o zaliczaniu służby w okresie zaborów do wysługi lat, co miało wpływ na wysokość wynagrodzenia (dodatek z tytułu wysługi) i stabilizację urzędnika⁶¹ oraz było brane pod uwagę przy ustalaniu kolejności na liście starszeństwa (w poszczególnych kategoriach urzędniczych)⁶². Oczywiście urzędnicy mieli prawo wglądu do list starszeństwa i dokonywania w nich sprostowań⁶³.

⁵⁸ „Dz. U. RP” 1933, nr 102, poz. 780; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 734, k. 15–16, Pismo podsekretarza stanu w PRM do ministerstw w Warszawie w przedmiocie: forma dekretów nominacyjnych, Warszawa 21 II 1934 r.; ibidem, k. 21–22, Okólnik prezesa RM nr 14 z dn. 17 IV 1934 r. w sprawie formy pism awansowych.

⁵⁹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 379, k. 6, Dekret nominacyjny ministra b. dzielnicy pruskiej, Poznań 2 VI 1921 r.

⁶⁰ W przypadku województwa śląskiego ustawa o państwowej służbie cywilnej w ogóle została wprowadzona z opóźnieniem. AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 450, s. 9–11, Pismo wojewody śląskiego do MSW w sprawie stabilizacji urzędników w Urzędzie Wojewódzkim Śląskim, Katowice 14 I 1926 r.

⁶¹ Wynikało to z art. 116 ustawy o państwowej służbie cywilnej, który nabycie przez funkcjonariusza praw w zakresie dobrodziejstw ustawy urzędniczej uzależniał właśnie od stabilizacji. Komisje zajmowały się zatem także badaniem przydatności kandydata dla administracji.

⁶² Np. AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 326.

⁶³ Okólnik MSW nr 29 z dn. 6 III 1925 r. w przedmiocie listy starszeństwa urzędników, („Dz. U. MSW” 1925, nr 1, poz. 39). Analiza struktury list starszeństwa jest w tym miejscu

Konstruowanie list starszeństwa miało głęboki sens jako element stabilizowania funkcjonowania administracji ogólnej. Planowano bowiem, że będą one regulować kolejność awansowania urzędników przy użyciu systemu szczebli wynagrodzeń, doprowadzając do swoistej mechanizacji procesu⁶⁴. Oczekiwano, że będą one również zapobiegać patologicznym sytuacjom, np. składaniu przez wojewodę wniosku o awansowanie do VII gr. upos. urzędnika liczącego 25 lat⁶⁵. Wydaje się jednak, że faktycznie, szczególnie w odniesieniu do urzędników referendarskich I kategorii, nie spełniły one większej roli. Wynikało to z kilku przesłanek. Listy starszeństwa zaczęto konstruować na tyle późno, że stworzenie ich po raz pierwszy przypadło na sam początek pomajowej reorganizacji aparatu⁶⁶. Dokonywano jej raczej wedle kryteriów politycznych, a zatem listy jako pomoc przy podejmowaniu decyzji o awansach były zbędne, tym bardziej że spora część awansów dotyczyła przede wszystkim osób przyjmowanych spoza administracji. Nie można natomiast wykluczyć, że większą rolę listy te odegrały w przypadku niższych urzędników.

Zarzucenie zasad starszeństwa przy obsadzaniu stanowisk wymagających cenzusu wykształcenia, ich zróżnicowana atrakcyjność materialna czy kierowanie się kryteriami politycznymi — wszystko to spowodowało, że w administracji pojawiły się jednostki, o których w zasadzie nie wiadomo było skąd pochodzą, traktujące pracę w administracji jako odskocznię do intratniejszych stanowisk⁶⁷.

Czynnikiem istotnie destabilizującym politykę awansową były także uwarunkowania ekonomiczne. Gdy tylko okazało się, że trudności związane z wielkim kryzysem nie będą przejściowe, prezes RM wydał 17 XII 1930 r.

zbędna — kwestię tę generalnie normował ww. okólnik, a przykładowe listy są dostępne w bibliotekach i archiwach w Polsce.

⁶⁴ Ów automatyzm wynikał z art. 6 ustawy uposażeniowej, zgodnie z którym w ramach każdej grupy uposażenia co trzy lata dokonywał się samoczynny awans o jeden szczebel. Warto zauważyć jednak, że system taki rodził poważne konsekwencje ekonomiczne dla budżetu poprzez tzw. efekt przenoszenia.

⁶⁵ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 23719, s. 274–275, Pismo wojewody poleskiego do MSW (Wydział Osobowy) w Warszawie, Brześć n/Bugiem 23 I 1922 r. Jeżeli dokonamy agregacji tego typu przypadków oraz weryfikacji w wojsku i administracji przełomu lat 20. i 30. to otrzymamy wynik w postaci masy młodych emerytów państwowych stanowiących śmiertelne zagrożenie dla budżetu państwa.

⁶⁶ Dodajmy, w niektórych województwa listy starszeństwa zostały całkowicie lub częściowo (np. tylko dla urzędników kat. I) przygotowane wcześniej. Stąd też w przypadku niektórych przedmajowych nominacji na starostów mamy podnoszenie w pismach wojewodów argumentu starszeństwa; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 34, k. 35, Pismo wojewody warszawskiego do MSW, Warszawa 24 VI 1925 r.

⁶⁷ Np. Okólnik wojewody wileńskiego nr 2/312 z dn. 8 I 1929 r. w sprawie wytycznych w zakresie doboru personelu urzędniczego, („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1929, nr 1, poz. 4).

okólnik nr 191, którym wprowadził kategoryczny nakaz wstrzymania awansów funkcjonariuszy państwowych. Należy go traktować jako zasadniczą wytyczną, od której, w uzasadnionych przypadkach, dopuszczalne były wyjątki⁶⁸. Niemniej wszystko to spowodowało, że także w odniesieniu do lat 1928–1935 nie możemy polityki personalnej uznać za planową.

Zmiana dotychczasowego kursu przyszła wraz z poprawą sytuacji gospodarczej. Pewne możliwości dotyczące awansów zaczęły pojawiać się od końca 1934 r. Zgodnie z wytycznymi MSW wojewodowie zostali zobligowani do zebrania materiału pozwalającego na awansowanie urzędników, przede wszystkim niższych szczebli, ale także z VI i VII grupy uposażeniowej, a zatem również starostów⁶⁹. Starostowie nie byli najgorzej zarabiającą grupą i tym należy zapewne tłumaczyć fakt, że choć np. w województwie pomorskim w gronie proponowanych do przeszerzegowania stanowili pokaźny odsetek — 20%, to minister nie awansował ani jednego⁷⁰.

Oficjalnie normalizacja stosunków w polityce awansowej nastąpiła wraz z wydaniem przez prezesa RM 6 XII 1935 r. okólnika odwołującego okólnik nr 191 i zarządzającego przystąpienie 1 III 1936 r. do pracy nad awansami. Miały one dotyczyć przede wszystkim urzędników rokujących nadzieje na wykorzystania na wyższych stanowiskach oraz zbyt długo wstrzymywanych w awansach⁷¹. W praktyce, co chyba należy uznać za słuszne, w pierwszej kolejności awansowano urzędników z niższych grup uposażeniowych. Od tego momentu MSW corocznie żądało od wojewodów i starostów przygotowania materiałów do awansów. Drobnym korektom i uściśleniom ulegały kryteria (np. w 1936 r. wprowadzono wymóg przesłużenia co najmniej 5 lat w jednej grupie uposażeniowej przy awansie do VI i V grupy uposażenia), choć niezależnie od tego i tak ostateczne rozstrzygało zdanie ministra⁷².

⁶⁸ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 5, t. XI, k. 479–480, Pismo wojewody krakowskiego do MSW w sprawie ref. VII st. sł. Andrzej Wolaniecki — przesunięcie do VI st. sł., Kraków 29 XI 1933 r.

⁶⁹ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1106, npag., Pismo okólne MSW z dn. 21 XI 1934 r. w przedmiocie: zebranie materiałów dla oceny możliwości przeprowadzenia awansów w roku 1935 r.

⁷⁰ Ibidem, Wykaz imienny funkcjonariuszów proponowanych do awansu w r. 1935 r.; ibidem, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewody pomorskiego w przedmiocie: awanse, Warszawa 26 I 1935 r.

⁷¹ Ibidem, Pismo okólne MSW z dn. 9 XII 1935 r. w sprawie awansów funkcjonariuszów państwowych w 1936 r.

⁷² AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Tucholskie, sygn. 42, Pismo okólne wojewody pomorskiego w przedmiocie: awanse funkcjonariuszy państwowych w 1939 r., Toruń 26 XI 1938 r. Poufne! — Pilne!; AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 6, t. II, npag. Pismo okólne ministra spraw wewnętrznych w sprawie awanse funkcjonariuszów państwowych w r. 1939, Warszawa 22 XI 1938 r.

Zakładano zatem, że luki pojawiające się w obsadzie personalnej będą uzupełniane przez awans, a nowi kandydaci do służby będą podejmowali ją począwszy od najniższych stanowisk; wyjątek czyniono dla oficerów i działaczy niepodległościowych, ale skala tego zjawiska była niepomrotnie mniejsza niż w okresie wcześniejszym⁷³. Przyjmowanie do służby miało wiązać się z mianowaniem prowizorycznym (ze wszystkimi tego konsekwencjami), a definitywna nominacja na stanowisko kierownicze powinna być poprzedzona czasowym poruczeniem obowiązków (co konsekwentnie stosowano np. w województwie pomorskim)⁷⁴. Dodajmy jednocześnie, że ówczesny minister Składkowski usprawiedliwiał siebie (i obóz!): *stwierdziłem, że szereg funkcjonariuszów podległego mi resortu pełniących latami w administracji ogólnej wierną i pożyteczną dla Państwa służbę nie awansował już od dłuższego czasu. Ten stan rzeczy postanowiłem zlikwidować*⁷⁵.

Należy podkreślić, że normalizacja polityki awansowej nie była jednocześnie pełnym odwrotem od dotychczasowych działań oszczędnościowych. Zgodnie bowiem z uchwałą RM z 23 XI 1935 r. *opróżnione z jakiegokolwiek powodu etaty urzędnicze w każdym poszczególnym organie administracji cywilnej mogą być obsadzane dopiero wówczas, gdy się w tym samym organie opróżni drugi etat urzędniczy, przy czym obsadzony może być tylko jeden z tych etatów. Ograniczenie to traci moc obowiązującą z chwilą, gdy w danym organie zmniejszy się ilość funkcjonariuszów o 10% w stosunku do stanu faktycznego z dnia 1 X 1935 r.* Co prawda, dość obszerny był katalog wyłączeń od działania tej uchwały (np. wojsko, szkolnictwo, policja), niemniej obejmowała ona również coraz liczniejszą grupę, czyli pracowników kontraktowych⁷⁶.

W ramach krystalizujących się w latach 1935–1936 założeń polityki personalnej doszło do wypracowania pewnego modelu ścieżki awansu urzędnika administracji ogólnej (por. tab. nr 15).

⁷³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 734, k. 42–46, Okólnik MSW nr 50 z dn. 17 VI 1936 r. w przedmiocie: polityka i gospodarka personalna; *Doniosłe zarządzenie w sprawie polityki personalnej w MSW*, „Gazeta Polska” 23 VI 1936 r., nr 174, s. 2.

⁷⁴ AAN, MSW, sygn. 4238, k. 41, 44, Wytyczne administracji personalnej. Zał. nr 1 do okólnika prezesa RM nr 54 z dn. 28 VIII 1936 r.

⁷⁵ AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 468, s. 128–129, Pismo okólne MSW nr Pers. 204/37, Warszawa 2 XI 1936 r.

⁷⁶ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 738, t. III, k. 146, Uchwała RM z dn. 23 XI 1935 r.

**Tab. nr 15. Plan struktury awansu dla urzędnika administracyjnego
I kategorii zgodnie z założeniami polityki personalnej z 1936 r.**

Grupa uposażeniowa	Maksymalny czas służby w danej grupie uposażeniowej [w latach]	Przykładowe stanowiska służbowe właściwe dla danej grupy uposażenia (na podstawie faktycznej obsady)
XI	4	referendarz
X	3	
IX	1–3	
VIII	5	referendarz/kierownik oddziału w urzędzie wojewódzkim/wicestarosta
VII	5	referendarz/kierownik oddziału w urzędzie wojewódzkim/wicestarosta/ starosta (rzadko)
VI	5	wicestarosta (rzadko)/ starosta /zastępca na- czelnika wydziału w urzędzie wojewódzkim/ naczelnik wydziału
V	5	starosta /naczelnik wydziału w urzędzie woje- wódzkim/ wicewojewoda/naczelnik wydziału w MSW
IV	w wyjątkowych przypadkach	wicewojewoda (rzadko)/wojewoda/dyrektor departamentu MSW

Opracowanie własne na podstawie AAN, MSW, sygn. 4238.

Wydaje się, że model taki spełniał wymagania planowości i przewidywalności oraz miał zapobiegać powiększaniu rzeszy młodych emerytów⁷⁷. Co więcej, prowadzona po 1935 r. polityka kierowania do administracji emerytowanych wojskowych nie stanowiła zagrożenia dla realizacji tych wytycznych — była to liczba tak śladowa, że w zasadzie nawet nie kompensowała ubytków z tytułu śmierci. Rzeczowa ocena tych założeń nie jest jednak możliwa ze względu na rychły wybuch wojny.

6.2. Awans jako zmiana stanowiska

Wspomniano powyżej o dokonanych w latach 1932–1933 zerwaniu związku między stanowiskiem a wynagrodzeniem. Teoretycznie oznaczało to,

⁷⁷ Ścisłe przestrzeganie ustalonego planu zapobiegnie zbyt szybkiemu, a niebezpiecznemu zarówno dla służby jak i dla funkcjonariusza, wysuwaniu na wyższe stanowiska jednostek, które nie nabyły potrzebnej wiedzy i doświadczenia na stanowiskach niższych oraz zbyt szybkiemu awansowaniu do wyższych grup uposażenia; AAN, MSW, sygn. 4238, k. 19, Wytyczne administracji personalnej. Zał. nr 1 do okólnika prezesa RM nr 54 z dn. 28 VIII 1936 r.

że można było zostać starostą, będąc referendarzem w IX gr. uposażeniowej. W praktyce całkowite zerwanie nie było możliwe. Trudno bowiem, by np. wojewódzki inspektor starostw w VIII grupie kontrolował urząd kierowany przez starostę w VI grupie. Ponadto w grę wchodziły różnego rodzaju dodatki do wynagrodzeń, przede wszystkim funkcyjne. To one, w finansowym wymiarze decydowały o tym, czy przeniesienie było traktowane jako awans czy raczej degradacja. Na ocenę przeniesienia przez zainteresowanych wpływ miała również kwestia prestiżu. Było to szczególnie ważne ze względu na to, że stanowisko starosty należało do kierowniczych, a na dodatek znajdowało się wysoko w hierarchii (w wytycznych z 1936 r. nawet tuż przed naczelnikiem wydziału).

Analizując możliwe do przyjęcia drogi kariery i awansu zawodowego, dochodzimy do wniosku, że najważniejszy podział będzie przebiegał po linii stanowiska polityczne — stanowiska niepolityczne. Chociaż administracja MSW wyrastała z tradycji administracji politycznej i taki charakter zachowała do końca II Rzeczypospolitej, jesteśmy w stanie w tej strukturze wyróżnić i stanowiska *stricte* urzędnicze, i takie, które miały charakter bardziej polityczny. Te drugie to posady obsadzane nie w wyniku awansu będącego efektem rozwoju długoletniej kariery zawodowej, ale przez osoby albo z zewnątrz (np. z wojska), albo po krótkotrwałej służbie na stanowisku niższym.

Katalog stanowisk w administracji ogólnej uznawanych za polityczne nie był stały. Pierwsze lata niepodległości nie mogą być tu punktem odniesienia, albowiem rządzący musieli *ad hoc* znaleźć na stanowiska wojewodów osoby, które nie miały za sobą dłuższej praktyki urzędniczej (z wyjątkiem województw galicyjskich). Natomiast już w połowie lat 20. można było mówić o wypracowaniu pewnej pragmatyki, która najczęściej jako polityczne każe nam traktować stanowisko ministra spraw wewnętrznych oraz, z rzadka (!), wojewody. Przewrót majowy przyniósł rozszerzenie listy stanowisk obsadzanych z klucza politycznego o niektórych podsekretarzy stanu i dyrektorów departamentów w Zarządzie Centralnym MSW oraz przede wszystkim o wojewodów.

Zanim przejdziemy do omawiania zagadnienia awansu, warto choć wspomnieć o starostach, których dotknęła swoista degradacja. Ze zjawiskiem tym mamy do czynienia w odniesieniu do osób, które znalazły się w aparacie administracji ogólnej I instancji w latach 1918–1919 jako komisarze ludowi. Dotkliwy deficyt wykwalifikowanej siły urzędniczej powodował, że na czele administracji powiatowej stawiali urzędnicy generalnie kompetentni, ale nieposiadający tych cech, których wymagano od kierownika urzędu powiatowego lub naczelnika wydziału w urzędzie wojewódzkim. W efekcie, usuwani ze stanowiska starosty, pracowali jako referendarze (zazwyczaj w innym powiecie), a niekiedy zostawali zastępcami starostów (wicestarostami). Znane są

przypadki, gdy taki los spotykał nawet osoby mogące wykazać się zasługami niepodległościowymi. Można zatem oczekiwać, że gdyby tylko znalazł się jakikolwiek argument merytoryczny, zapewne po maju 1926 r. doszłoby w ich przypadku do ponownego awansu na starostę⁷⁸. Dodać należy, że nie była to grupa liczna, a większość, zwłaszcza tych lepiej wykwalifikowanych, w przypadku zaproponowania im objęcia niższego stanowiska decydowała się raczej przejść na emeryturę.

Stanowiska niepolityczne

Urząd wojewódzki

Awans starosty w ramach resortu możliwy był na dobrą sprawę jedynie do urzędu wojewódzkiego. Nawet przejście do Zarządu Centralnego MSW zazwyczaj dokonywało się za pośrednictwem administracji ogólnej II instancji, co jest zrozumiałe, gdyż charakter służby w ministerstwie zbliżony był raczej do tego w urzędzie wojewódzkim niż starościńskim. Nie każde jednak przeniesienie ze starostwa do urzędu wojewódzkiego było awansem czy też było traktowane jako awans, a składały się na to względy zarówno natury finansowej, jak i prestiżowej.

Z ekonomicznego punktu widzenia tylko mianowanie na wicewojewodę stanowiło jakąś rekompensatę dla starosty. Co prawda zarobki wojewódzkiego inspektora samorządowego i starosty znajdujących się w tej samej grupie uposażeniowej były takie same, a naczelnika wydziału nawet wyższe, ale dotyczy to wypłat ze Skarbu Państwa. Starościę bowiem przysługiwał jeszcze 100% dodatek do wynagrodzenia z funduszy samorządowych. Każda zatem inna nominacja niosła za sobą, w kategoriach bezwzględnych, stratę, choć należy pamiętać, że sumy samorządowe szły także na pokrycie kosztów wyjazdów służbowych na terenie powiatu, a funkcjonariusz z urzędu wojewódzkiego miał do tego celu pojazdy służbowe i delegacje.

Ze względu na płacę i prestiż należy zatem jako awans traktować nominację na naczelnika lub wicewojewodę⁷⁹. Oczywiście z powodu liczby etatów w administracji bardziej prawdopodobne było to pierwsze. Stanowisko naczelnika

⁷⁸ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 837, k. 131; ibidem, sygn. 824, k. 266–267.

⁷⁹ Być może tym należy tłumaczyć omówione szerzej w ostatnim rozdziale migracje do innych resortów; gdy zapchane były etaty naczelników z działu MSW, akceptowalne finansowo były stanowiska naczelnika Wydziału Rolnictwa i Reform Rolnych czy Opieki Społecznej. Dotyczy to jednak okresu po reformie uposażeniowej. Dla okresu wcześniejszego prawdziwsze są słowa naczelnika Wydziału Samorządowego Urzędu Wojewódzkiego Białostockiego: *W hierarchii urzędniczej stanowisko Naczelnika Wydziału jest wyższe od stanowiska starosty. Tymczasem życie doprowadziło do tego, że żaden Starosta nie byłby zadowolony z awansu na Naczelnika Wydziału, natomiast bardzo wielu Naczelników Wydziałów uważało za wyróżnienie degradację na stanowisko Starosty*. AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn.

wydziału należało do kierowniczych, a przy tym było nienajgorzej płatne (w VI st. służbowym — 650 zł). Każde inne stanowiło w zasadzie degradację, zarówno z finansowego, jak i prestiżowego względu. Ponadto nie wszystkie stanowiska naczelników wydziałów były do obsadzenia. W grę wchodziły w zasadzie tylko wydziały ogólny, samorządowy (z działu MSW) oraz rolnictwa i reform rolnych czy opieki społecznej⁸⁰.

Przenoszenie do urzędów wojewódzkich na stanowiska radców wojewódzkich, bo to one były w zasadzie równorzędne dla starostów, miało kilka przyczyn:

1. Było efektem polityki „robienia miejsca” na kierowniczych posadach dla wojskowych przenoszonych do administracji cywilnej,
2. Dawało szansę na pozostawienie w administracji urzędnika (nierzadko „efektu” militaryzacji administracji), który, jak się okazywało dopiero po pewnym czasie, nie miał kwalifikacji do piastowania kierowniczego stanowiska, a był jeszcze zbyt młody, by przenieść go na emeryturę,
3. W latach 30. wiązało się z prowadzonymi przeciwko starostom postępowaniami dyscyplinarnymi i pozwalało władzom na usunięcie skompromitowanego urzędnika, który ze względu na ciężące na nim zarzuty utracił zdolność piastowania stanowiska starosty.

Jakie były konsekwencje takiej polityki? W przypadku czynnika pierwszego oraz trzeciego, przy założeniu winy nieudowodnionej, mamy do czynienia z grupą byłych starostów zajmujących stanowiska radców wojewódzkich, sfrustrowanych, żyjących w poczuciu doznanej krzywdy, zarówno w wymiarze prestiżowym, jak i materialnym⁸¹. Niewielkim pocieszeniem mo-

25, k. 62–63, Pismo naczelnika Wydziału Samorządowego Urzędu Wojewódzkiego Białostockiego do wojewody białostockiego, Białystok 19 I 1929 r.

⁸⁰ Na podstawie danych z 1939 r. możemy stwierdzić, że w przypadku 15 urzędów wojewódzkich (bez śląskiego i Komisariatu na m. st. Warszawę) żaden z naczelników wydziału wojskowego nie miał praktyki na stanowisku starosty, a w przypadku wydziałów społeczno-politycznych — jedynie 20%. Te pierwsze wydziały były zarezerwowane dla emerytowanych wojskowych (1 — por., 5 — kpt., 6 — mjr, 2 — pplk, 1 — b.d.), a drugie — też dla oficerów, tyle że z dłuższą praktyką w Oddziale II SG lub SRI. *Rocznik polityczny i gospodarczy 1939*, Warszawa 1939, s. 152–172.

⁸¹ *Zwolnienie mnie z obowiązków Starosty odczułem bardzo silnie a nawet tragicznie, gdyż mając 2 synów na studiach medycznych we Lwowie — nie mógłbym — w razie dalszego trwania obecnego stanu, dla braku środków materialnych i braku jakiegokolwiek majątku — kształcić ich dalej i wychować na pożytecznych obywateli Państwa Polskiego*; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 186, k. 93, Pismo Wojciecha Kostołowskiego, starosty pow. w st. nieczynnym do ministra spraw wewnętrznych w przedmiocie: prośba o powołanie do służby czynnej na równorzędne stanowisko, Sokal 12 X 1938 r. Por. też: ibidem, sygn. 200, k. 42, Pismo ks. I. Kułakowskiego do Ekscelencji [wojewody lwowskiego], Chwałów (?) 17 VIII 1939 r.; ibidem, sygn. 314, k. 95, Pismo wojewody stanisławowskiego do MSW w przedmio-

gły być kilkudziesięciozłotowe dodatki za służbę w Wydziale Społeczno-Politycznym (bo tylko tam niesamodzielnym urzędnikom przysługiwały dodatki funkcyjne⁸²).

Ponadto we wszystkich trzech przypadkach byli starostowie trafiali do urzędów wojewódzkich na niesamodzielne stanowiska radców wojewódzkich, które wymagały nieco innych predyspozycji. Niektórzy, nie będąc dostatecznie elastyczni, nie zawsze się dobrze odnajdywali w nowej roli. Jakże to przynosiło efekty, stwierdzał inspektor badający obsadę personalną województwa białostockiego: *Województwo ma kilku urzędników stanowiących poniekąd balast. Przede wszystkim należy wzmiankować, że w urzędzie wojewódzkim jest kilku b. starostów, którzy na obecnych stanowiskach nie bardzo są przydatni. Należą tu: Świechowski, Mossoczy i Michałowski. Nadto naczelnikiem wydziału ogólnego jest b. starosta Kaucki i kierownikiem oddziału adm.-prawnego jest b. starosta Żak. To odbija się ujemnie na toku urzędowania i byłby pożądanym przydział tych ludzi na stanowiskach odpowiadających ich uzdolnieniom i fachowej wiedzy. Nadmieniam, że Michałowski jest inżynierem rolnikiem, Mossoczy nieukończonym architektem*⁸³.

Znaczna część radców, którzy nie do końca pasowali do tego stanowiska, nie kwalifikowała się do przeniesienia na emeryturę ze względu na zbyt młody wiek. Dlatego po 1935 r. mamy do czynienia ze zjawiskiem, które wcześniej w zasadzie nie występowało — poszukiwania dla nich posad w ramach działu MSW. Przykładem może tu być propozycja (nie polecenie!) złożona wojewodzie lubelskiemu przyjęcia na zwolnione miejsce naczelnika Wydziału Ogólnego w urzędzie wojewódzkim radcy z województwa wileńskiego. Odmawiając Tramecourt wyjaśniał, że *na wakujące w podległym mi Urzędzie Wojewódzkim stanowisko Naczelnika Wydziału Ogólnego wymagany jest kandydat młodszy, energiczny, o dużym doświadczeniu administracyjnym i wyrobionym zmyśle organizacyjnym. Kandydatura Niedźwieckiego na wymienione stanowisko nie wydaje się mi odpowiednią, ponieważ jak to wynika z jego akt osobowych, jest on już człowiekiem starszym (56 lat) i w związku z tym nie posiada wymaganej na to stanowisko energii, przedsiębiorczości oraz aktywności i użyteczności*

cie: Mieczysław Rappé — radca — wniosek o przeniesienie, Stanisławów 30 VI 1934 r. Sporo jest również w opiniach kwalifikacyjnych stwierdzeń, że pozbawienie b. starosty samodzielnego stanowiska wpłynęło nań deprymująco.

⁸² Najwyższe dodatki na niesamodzielnych stanowiskach przysługiwały kierownikom oddziałów (także w innych wydziałach), ale MSW szukało w pierwszej połowie lat 30. oszczędności m.in. poprzez odmawianie nominacji i jedynie zlecanie pełnienia obowiązków.

⁸³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 884, k. 162, Sprawozdanie w przedmiocie organizacji personalnej województwa białostockiego, Warszawa 26 IV 1939 r.

*slużbowej*⁸⁴. Powyższe zjawisko, bo nie jest to przypadek incydentalny, należy traktować jako znak czasu przejawiający się ostrożniejszym wysyłaniem na przedwczesną emeryturę. Z drugiej strony przy podobnych propozycjach typowe są również odmowa motywowana małą przydatnością starszych urzędników i żądanie przysłania młodszych.

Zdarzało się, choć bardzo rzadko, że starosta wyrażał zainteresowanie przejściem ze stanowiska kierownika urzędu powiatowego do urzędu wojewódzkiego na niesamodzielne stanowisko. Przyczyną był zazwyczaj stan zdrowia — praca starosty, choć bardziej prestiżowa, była również bardziej odpowiedzialna i wyczerpująca niż np. radcy w urzędzie wojewódzkim⁸⁵.

Wicewojewoda

Najwyższym stanowiskiem *stricte* urzędniczym w administracji ogólnej II instancji był wicewojewoda. Spośród starostów szczebel ten osiągnęło w dwudziestoleciu 4,5%, co należy uznać za wynik nie najgorszy, choć niższy od proporcji liczby województw do starostw (ten z grubsza wynosił ok. 6%). Nie znaczy to oczywiście, że kandydaci polityczni nie zostawiali wicewojewodami — oczywiście takie przypadki były — ale stanowiska wicewojewodów były z finansowego punktu widzenia mniej atrakcyjne. Przyjmując za podstawę dane z okresu po reformie uposażeniowej z 1933 r. i uwzględniając jedynie wynagrodzenie zasadnicze oraz dodatek funkcyjny, otrzymujemy mniej więcej dwukrotną różnicę w zarobkach: 2500 zł do 1300 zł. Wydaje się, że ten czynnik miał kluczowe znaczenie przy rozróżnieniu na stanowiska polityczne i niepolityczne. Pomajowe nominacje na wicewojewodów przypadły na koniec lat 20., a zatem na czas weryfikacji wojewodów, którzy, w ocenie rządzących, potrzebowali swoich „oficerów politycznych”. Obsadę stanowisk wicewojewodów z klucza politycznego należy zatem traktować jako rozwiązanie prowizoryczne.

Stanowisko wicewojewody było, z punktu widzenia możliwości awansowych starostów, swoistą „ślepą ścieżkę”. W ten sposób oceniali ją zresztą współcześni. Jak po latach wspominał oczekujący na nominację wojewodzińską K. Duch, *straciłem już cierpliwość i przy spotkaniu Pierackiego wyraziłem moje oburzenie na to jak Składkowski dotrzymuje swej obietnicy wysłania mnie na województwo. Odpowiedział mi, iż zrobiłem głupstwo przyjmując*

⁸⁴ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1356, k. 1, Pismo wojewody lubelskiego do MSW w przedmiocie: Wiktor Niedźwiecki, przeniesienie, Lublin 17 V 1939 r. Poufne. Por. też: AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 314, k. 111–112, Pismo dyrektora Biura Personalnego MSW do wojewody w Tarnopolu w przedmiocie: Rappé Mieczysław — przeniesienie, Warszawa 13 VIII 1937 r.

⁸⁵ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 42, s. 85, Pismo starosty powiatowego lubelskiego do wojewody lubelskiego, Lublin 7 XII 1922 r.

*stanowisko wicewojewody. Ze starosty byłbym znacznie prędzej został wojewodą. Gdy do kogoś przyschnie opinia konia roboczego, to wszyscy będą nim wysługiwać się, a jemu trudno dostać się na stanowisko kierownicze*⁸⁶. Analiza zestawień liczbowych potwierdza to przekonanie. Spośród 49 starostów, którzy zostali wicewojewodami, na wojewodę awansowało jedynie sześciu. Co więcej, nie można powiedzieć, by stan ten był efektem naturalnych procesów weryfikacyjnych w korpusie urzędniczym. To, że aż 12 wicewojewodów wróciło do starostw dowodzi raczej, że nad wicewojewodą znajdował się swoisty „szklany sufit”. Kazimierz Duch tak notował swoje, jako oczekującego, odczucia: *[Składkowski] wojewodą lubelskim zamianował pułkownika kawalerii Bolesława Świdzińskiego, bardzo porządnego osobiście człowieka, ale nie mającego pojęcia o administracji. Tłumaczył się, iż bardzo prosił o to gen. Dreszer, kolega Świdzińskiego z pułku szwoleżerów. Za kilka tygodni był wolny Stanisławów. Wojewodą zamianowany tam został kapitan Jagodziński, również człowiek, który nie miał do czynienia z administracją cywilną. Kto go protegował, nie dowiedziałem się [...] W niedługi czas potem miała miejsce trzecia nominacja wojewody. Wojewodą pomorskim został Lamot, starosta jędrzejowski. Nie wiem kto go zaprotegował*⁸⁷ [faktycznie obaj mieli staż w administracji dłuższy niż Duch — przyp. JM].

Służba w zarządzie centralnym

Stanowisko wicewojewody należy uznać za najwyższy szczebel awansu w ramach administracji II instancji, ale nie koniec możliwości awansowania w ramach MSW. Dla wybranych i faktycznie najlepszych, którzy chcieli być jedynie urzędnikami pozostawał jeszcze Zarząd Centralny resortu.

Nie każde przeniesienie do ZC MSW było traktowane jako awans czy nawet mile widziane. Takimi nie zawsze były nominacje na referentów lub radców MSW. Wyżej w hierarchii niż wice-, a może nawet niż wojewoda, stali dyrektorzy Departamentów oraz Biur ministerstwa. Także na tym poziomie można wyróżnić stanowiska dyrektorów jednostek organizacyjnych resortu mające charakter polityczny, które, zwłaszcza po 1926 r., obsadzano urzędnikami z klucza politycznego, oraz takie, gdzie istotna była fachowość. Do pierwszej grupy należy zaliczyć przede wszystkim Departament Polityczny oraz Biuro Personalne, w drugiej zaś przede wszystkim Departamenty Administracyjny i Samorządowy oraz Biuro Inspekcji.

Omawianą grupę możemy szacować na ogółem siedmiu byłych starostów, co na tle całości środowiska stanowi ułamek procentu. Niemniej nawet tu możemy wskazać kilka prawidłowości. Wszystkie te nominacje dotyczą okresu pomajo-

⁸⁶ K. Duch, *op. cit.*, k. 312–313.

⁸⁷ Ibidem, k. 311–312.

wego, co byłoby przejawem czerpania aparatu ZC MSW spośród najlepszych urzędników niższych instancji. Fakt, że mamy do czynienia z „wybranymi”, nie świadczy bynajmniej o tym, że są to ludzie pozbawieni poglądów politycznych. Jeżeli mielibyśmy jakoś ich scharakteryzować, to generalnie chyba najbliższe prawdy byłoby określenie lewica piłsudczykowska — byli to bowiem ludzie mający za sobą działalność w POW, PPS, Zecie, związani z frakcją Józewskiego i Jaroszyńskiego. Żaden z omawianych przypadków nie dotyczył urzędnika, który uprzednio piastowałby stanowisko wojewody. Możemy zatem mówić o swoistej rozdzielnosci ścieżek karier: albo w kierunku politycznym — wtedy wiązało się to z nominacją na wojewodę, albo *stricte* urzędniczą — co mogło oznaczać przeniesienie do Warszawy. Warto jednak dodać, że w tym drugim przypadku istotnym etapem było stanowisko wicewojewody. Przez szczebel ten przeszła taka sama liczba byłych starostów, których objęli stanowiska dyrektorskie, jak i późniejszych wojewodów (przy czym oczywiście tych drugich było zdecydowanie więcej).

Dla niektórych dyrektorstwo Departamentu mogło jednak nie być końcem kariery w MSW. Trzech starostów — Maurycy Jaroszyński, Władysław Korsak oraz Witold Żbikowski — osiągnęło stanowisko podsekretarza stanu, generalnie traktowane po maju jako polityczne, ale akurat wszyscy trzej jako wiceministrowie nadzorowali departamenty wymagające fachowców (Administracyjny, Samorządowy, Inspekcja).

Stanowiska polityczne

Wojewoda

Stanowisko wojewody było „posadą frontową”, to znaczy, że przed przewrotem majowym było traktowane jako urzędnicze, natomiast wraz postęпами sanacji w procesie podporządkowywania sobie państwa zaczęło być traktowane jako polityczne, obsadzane np. przez oficerów przenoszonych do administracji.

Spśród 83 wojewodów 21 w okresie Polski niepodległej piastowało stanowisko starosty. Wielkości te trudno uznać za zaskakujące. Zdecydowanie bardziej jednoznacznie kształtują się dane w ujęciu chronologicznym. Przy wyróżnieniu dwóch okresów 1920–1929 oraz 1930–1939, oddających generalnie w personalnym wymiarze „efekt majowy”, należy stwierdzić znaczną dysproporcję. Z grupy 21 byłych starostów, którzy zostali wojewodami, 18 przypada na pierwszy okres, a jedynie 3 na drugie dziesięciolecie.

Wynika to z kilku przesłanek. Pierwszą jest dokonane pod koniec lat 20. upolitycznienie stanowiska wojewody. Drugą przyczyną uzasadniającą ów wynik może być fakt, że piłsudczycy objęli władzę w zasadzie bez kadr, *ergo*

musieli dokonać swoistej lustracji pod kątem możliwości wykorzystania do własnych potrzeb urzędników w administracji już pracujących. Dotyczył to również wojewodów. Stąd też w pierwszych kilku latach przy nominacjach wojewodzińskich czerpano z funkcjonariuszy, którzy w aparacie MSW znaleźli się przed 1926 r. (np. A. Remiszewski, J. Krahelski).

Trudno stwierdzić, jak przedstawiała się perspektywa odpolitycznienia stanowiska wojewody. Wszystkie trzy nominacje po 1930 r. przypadają na kilka lat bezpośrednio poprzedzających wojnę, teoretycznie zatem można by mówić o zmianie pewnej tendencji i ponownym otwarciu stanowiska wojewody na możliwość awansu „z wewnątrz” aparatu. Byłoby to uzasadnione, gdyż administrację MSW należy uznać za całkowicie w tym okresie opanowaną przez pilsudczyków. Z drugiej strony warto pamiętać, że w zasadzie do wybuchu wojny mamy do czynienia z obsadzaniem stanowisk wojewodów osobami spoza resortu — wystarczy tu wymienić choćby ostatnich dwóch wojewodów krakowskich, Michała Gnoińskiego i Józefa Tymińskiego.

Parlament

Formą awansu rozumianego w kategoriach kariery zawodowej poza służbą w dziale MSW było bez wątpienia zajęcie miejsca w ławach parlamentu. Starostowie nie stali tu na straconych pozycjach, albowiem ich działalność jako gospodarzy powiatu powodowała, że w zasadzie nie musieli się promować wśród ludności. Bazując jednak na galicyjskich doświadczeniach, już w dekreście o ordynacji wyborczej z 28 XI 1918 r. wprowadzono pewne ograniczenia — urzędnicy państwowych władz administracyjnych, skarbowych i sądowych nie mogli startować w wyborach w tym okręgu, w którym byli zatrudnieni⁸⁸. Sposobem obejścia tego przepisu było przenoszenie zainteresowanej kandydowaniem osoby do innego powiatu, co pozwalało na wystawienie kandydatury w okręgu, w którym był on znany. Wydaje się jednak, że manewr ten efektów większych nie przyniósł. Przykładem może być Aleksy Rzewski, któremu przeniesienie z Radomia do Łodzi na początku grudnia 1918 r. nie przyniosło jednak mandatu w Radomskim⁸⁹.

W proporcji do liczby posłów zdecydowanie najmniej byłych starostów zasiadało w Sejmie Ustawodawczym. W następnych kadencjach ich udział generalnie kształtował się zarówno w Sejmie, jak i Senacie na poziomie ok. 3% składu izby. Stosunek ten został utrzymany także po, wynikającej z ordynacji wyborczych z 1935 r., redukcji liczby mandatów. Z politycznego punktu widzenia liczba byłych starostów wybranych do Sejmu lub Senatu w gruncie

⁸⁸ „Dz. PPP” 1918, nr 18, poz. 46. Zasada ta została potwierdzona także w późniejszych ordynacjach wyborczych; „Dz. U. RP” 1922, nr 66, poz. 590 i 591.

⁸⁹ A. Pacholczykowa, *Rzewski Aleksy...*

rzeczy odpowiadała strukturze partyjnej parlamentu — w Sejmie I kadencji dominowali reprezentanci ZLN oraz ugrupowań chłopskich, a w Sejmie III kadencji zasiadali głównie działacze BBWR. Nie dysponujemy natomiast danymi pozwalającymi na określenie przynależności partyjnej kandydatów, którzy nie uzyskali mandatów (znanych jest co najmniej sześć takich przypadków).

Mimo powyższych ograniczeń można wskazać kilka prawidłowości odnoszących się do tej formy awansu zawodowego byłych starostów.

Kandydaci do parlamentu rekrutujący się spośród urzędujących starostów to pojedyncze przypadki. Oczywiście możliwość prowadzenia efektywnej kampanii wyborczej przez takiego starostę była mocno ograniczona. Tym też należy tłumaczyć uchwałę RM z 24 VIII 1922 r. pozwalającą kandydującym funkcjonariuszom państwowym na branie płatnego urlopu. Z rozwiązania tego skorzystał m.in. startujący wówczas bezskutecznie do Sejmu starosta łowicki Józef Boksa, przy czym wziął urlop tygodniowy, jednocześnie zobowiązując się do stawieństwa w urzędzie w tym okresie⁹⁰. Z możliwości udzielania urzędnikom „urlopów wyborczych” władze zrezygnowały jednak przed wyborami 1928 r., co nie znaczy, że urzędnicy pożądanymi w Sejmie przez kierownictwo BBWR nie mogli wziąć zwykłego urlopu⁹¹.

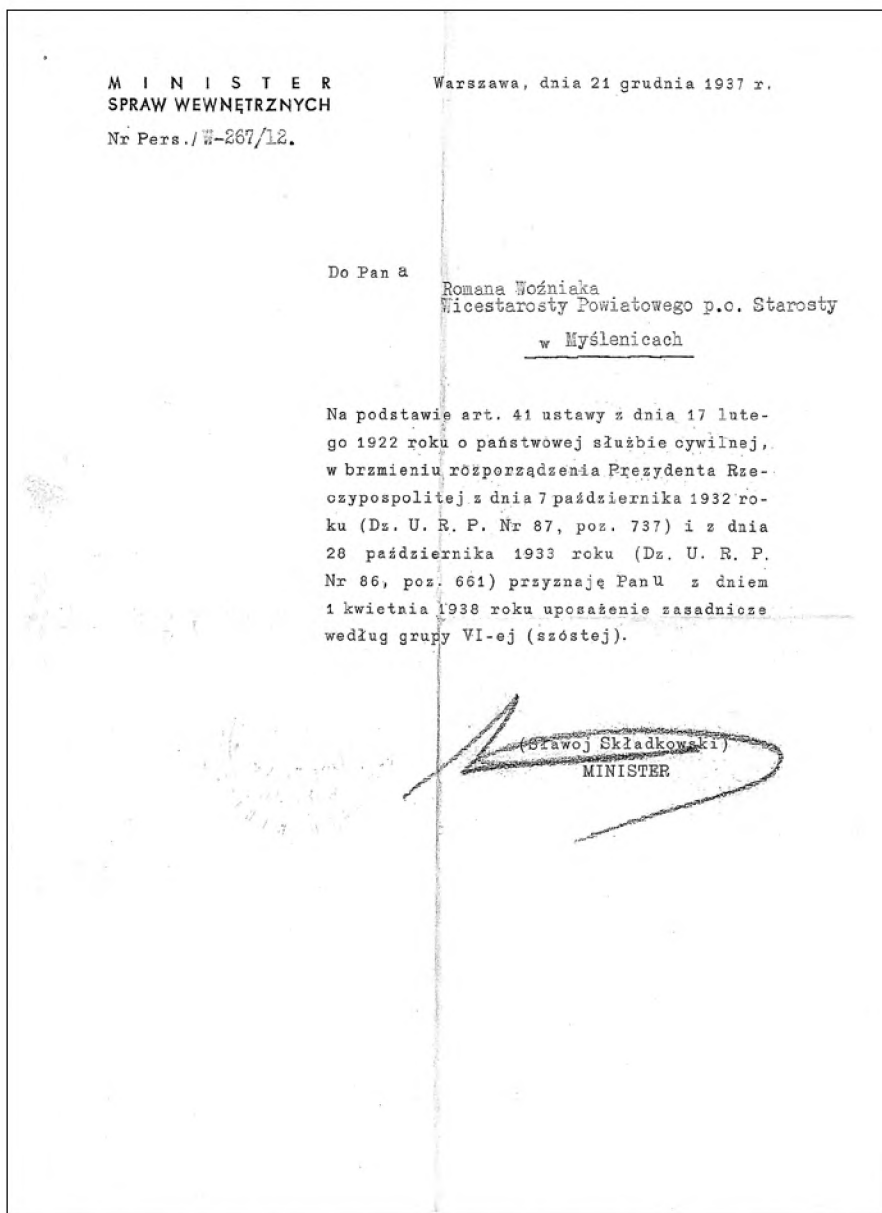
Zjawisko kandydowania do parlamentu urzędujących starostów szczególnie intensywnie występowało w odniesieniu do Sejmu Ustawodawczego oraz Sejmu I kadencji. W późniejszych latach dominowali posłowie i senatorowie, którzy na stanowiskach starościńskich służyli w pierwszych latach niepodległości.

O ile w okresie przedmajowym możemy mówić o kandydowaniu do Sejmu starostów, którzy mieli polityczne aspiracje albo nie posiadali jeszcze sprecyzowanej wizji odnośnie własnej przyszłości (niektórzy z kandydatów z 1922 r. służyli administracji MSW do wybuchu wojny), o tyle w przypadku urzędujących starostów, którzy zdecydowali się na kandydowanie do parlamentu po 1926 r. ewidentnie odnosi się wrażenie, że to są ludzie, którzy z pracą w administracji ogólnej nie wiązali dłuższych nadziei, a był to dla nich raczej szczebel w szerzej rozumianej karierze. Dowodem niech będzie opinia przełożonego z 1936 r. o dr. Zygmuncie Döllingerze, ówczesnym staroście żywieckim, a dwa lata później pośle OZN: *Wyrobiecie fachowe i doświadczenie praktyczne na ogół niewielkie. Urzędnik b. ambitny o większych aspiracjach, w pracy wykazuje dobre chęci. Ma aspiracje na polityka*⁹².

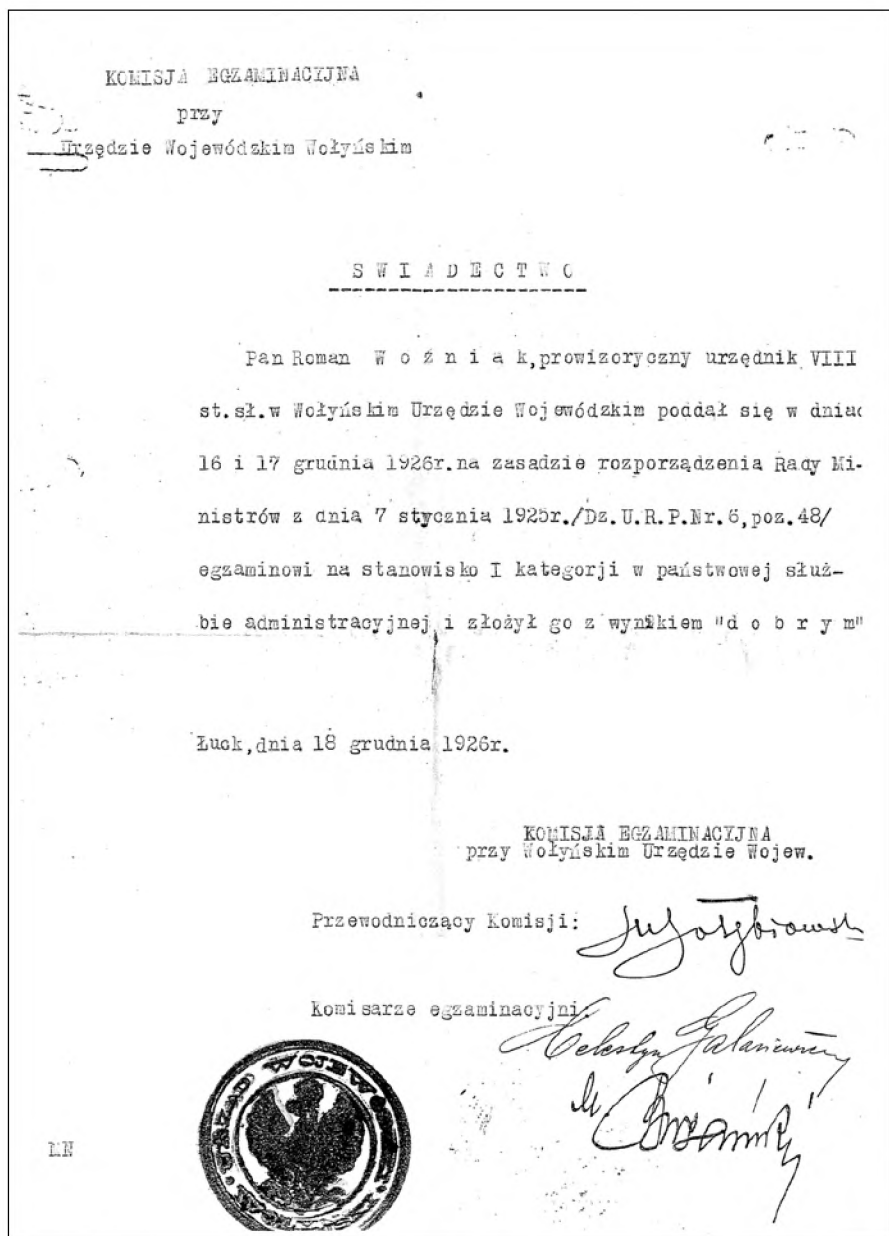
⁹⁰ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 22045, s. 113, Pismo starosty w Łowiczu do wojewody w Warszawie, 28 X 1922 r.

⁹¹ Okólnik MSW nr 223 z dn. 20 XII 1927 r. w sprawie funkcjonariuszów państwowych, ubiegających się o mandaty do ciał ustawodawczych, („Dz. U. MSW” 1927/1928, nr 3–4, poz. 103).

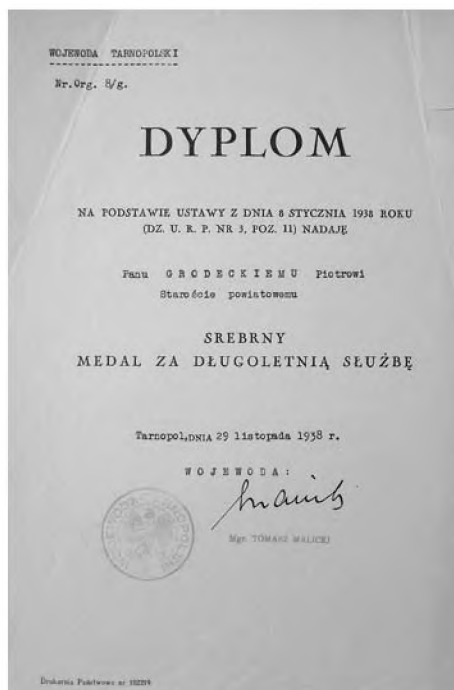
⁹² AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 7, t. I/2, k. 1865, Wykaz osobowy starostw województwa krakowskiego. Opinie [1936].



Fot. 11. Pismo ministra spraw wewnętrznych Sławoja Składkowskiego do wicestarysty powiatowego i p.o. starosty w Myślenicach Romana Woźniaka w sprawie awansu do VI grupy uposażeniowej (1937).



Fot. 12. Świadcstwo złożenia egzaminu na stanowisko I kategorii w państwowej służbie administracyjnej przez Romana Woźniaka (1926).



Fot. 13. Dyplom nadania srebrnego Medalu za Długoletnią Służbę staroście kopyczyńskiemu Piotrowi Grodeckiemu (1938).



Fot. 14. Legitymacja służbowa mgr. Jana Scherffa starosty powiatowego w Kolbuszowej (1939).



Fot. 15. Samochód służbowy marki Chevrolet ostatniego starosty mieleckiego
Zygfrieda Schlichtinga (2 poł. lat 30.).

Gdy funkcjonariusz państwowy uzyskiwał w wyborach mandat, na podstawie ordynacji wyborczej przysługiwał mu urlop bezpłatny, ale nie jest znany przypadek, by starosta po takim urlopie powrócił do służby czynnej w administracji ogólnej⁹³.

Omawiając dalsze losy starostów na stanowiskach z klucza politycznego należy dodać, że dwóch z nich zostało ministrami spraw wewnętrznych. O Władysławie Kierniku można powiedzieć, że dostał to stanowisko ponieważ był czystej wody politykiem i bliskim współpracownikiem premiera Witosa (w związku z czym piastowanie przezeń stanowiska komisarza likwidacyjnego należy uznać za przypadkowe). Natomiast Antoni Kamiński, minister spraw wewnętrznych od 10 marca do 11 grudnia 1922 r., pierwszy starosta konecki i pierwszy wojewoda łódzki, to wyjątkowy przykład awansu przez stanowiska kierownika wszystkich instancji administracji ogólnej. Urzędowanie Kamińskiego w MSW zakończyło się jednak szybko w związku z jego nieudolną reakcją na zamieszki wywołane przez młodzież narodową po wyborze Gabriela Narutowicza na prezydenta⁹⁴.

7. Nagrody i wyróżnienia

Awanse przejawiające się przeszerzegowaniem do wyższych grup uposażeniowych nie były jedyną formą wyróżniania starostów⁹⁵, a w zasadzie nawet takiej funkcji spełniać nie powinny, albowiem awans miał być efektem wynikającym z zasad starszeństwa. Przełożeni dysponowali jednak wieloma innymi formami wyróżnień, za pomocą których mogli dowartościować wybitnych i zasłużonych starostów. Mogli się zatem oni doczekać za swoją działalność pochwały na piśmie od ministra spraw wewnętrznych. I tak pochwały *za sprężystą organizację służby bezpieczeństwa i sprawne jej funkcjonowanie w dniu 29 czerwca 1930 r.*, czyli w czasie krakowskiego kongresu Centrolewu, otrzymali starostowie P. Małaszyński (starosta grodzki krakowski),

⁹³ AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 161, s. 14–15, Okólnik MSW nr 134 z dn. 16 IX 1922 r. w sprawie urzędników administracyjnych, kandydujących do Sejmu lub Senatu.

⁹⁴ J. Samujłło, *Kamiński Antoni*, [w:] PSB, t. XI, Wrocław–Warszawa 1964, s. 527; K. Badziak, J. Baranowski, K. Polít, *Powstanie i główne kierunki aktywności administracji województwa łódzkiego w okresie międzywojennym*, [w:] *Województwo łódzkie 1919–2009. Studia i materiały*, pod red. K. Badziaka i M. Łapy, Łódź 2009, s. 96–97.

⁹⁵ Wnioskodawcą w takiej sytuacji był wojewoda, starający się podać wystarczająco mocne argumenty związane z dobrem służby, ze względu na które warto awansować, podnieść grupę uposażenia danego starosty.

W. Wnęk (wielicki) i M. Łęcki (chrzanowski). Niekiedy też pochwały były publikowane⁹⁶.

Starostowie mogli również za swoją działalność zostać odznaczeni. Z racji piastowanej funkcji liczyli przede wszystkim na Złoty, rzadziej Srebrny, Krzyż Zasługi. Natomiast pewien chaos jest widoczny w polityce nadawania Orderu Odrodzenia Polski. Zwłaszcza w pierwszych latach niepodległości jego wysokie klasy (głównie Komandorię) nadano urzędnikom, którzy w późniejszym okresie ze względu na zajmowane stanowisko nie mieliby szans na jej uzyskanie; podobne zastrzeżenia może budzić liczba nadawanych wówczas odznaczeń⁹⁷. W latach 1925–1926 doprecyzowano zasady przyznawania tychże. W tym stanie rzeczy starosta miał szansę na ZKZ (jedno- lub dwukrotnie) i Krzyż Kawalerski Orderu Odrodzenia Polski, a w niektórych przypadkach Krzyż Oficerski. Oczywiście nadanie wyżej wymienionych odznaczeń nie miało charakteru mechanicznego, zależało od zasług starostów, polityki danego wojewody (jako wnioskodawcy), a także polityki odznaczeniowej państwa.

I w tym przypadku możemy mówić o zmianie. Polityka odznaczeniowa mieściła się bowiem w zakresie polityki personalnej — tam, gdzie minister nie był w stanie dowartościować urzędników przeszerzegowaniem do wyższej grupy, po prostu dawał medal. Dotyczyło to zwłaszcza odznaczeń nadawanych bardzo szerokim gestem: Medalu pamiątkowego za wojnę 1918–1921, Medalu Dziesięciolecia Odzyskania Niepodległości oraz Medalu za Długoletnią Służbę (brązowy i srebrny)⁹⁸. Wymogi towarzyszące nadawaniu tych odznaczeń były tak skromne — liczył się przede wszystkim staż pracy lub jakikolwiek udział w walkach o granice (głównie w wojnie polsko-bolszewickiej), że ich posiadanie wśród starostów było bardzo powszechne. Dodajmy, że hojność ministra spraw wewnętrznych, przejawiająca się także w zdecydowanie rzadziej nadawanych, wymagających rzeczowego uzasadnienia, Krzyżach Zasługi wynikała również i z tego, że obdarowany musiał sam zapłacić i za odznakę, i za legitymację.

⁹⁶ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 188, k. 34, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewody krakowskiego w przedmiocie: udzielenie pochwały, Warszawa 4 VII 1930 r.; AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 5, t. XI, k. 477–478, Pismo wojewody krakowskiego do MSW, Kraków 6 XI 1933 r.; Okólnik MSW nr 168 z dn. 20 IX 1927 w sprawie zachowania się władz administracyjnych w czasie powodzi, („Dz. U. MSW” 1927, nr 3 i 4, poz. 48).

⁹⁷ Np. Mieczysław Rappé, kierownik wydziału w Stanisławowskim Urzędzie Wojewódzkim otrzymał OP 3. za organizację aparatu administracyjnego tegoż urzędu. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 314, k. 11, Pismo wojewody stanisławowskiego do ministra spraw wewnętrznych, Stanisławów 15 XI 1922 r. Por. też: AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 780; *Order Odrodzenia Polski. Trzechlecie pierwszej kapituły 1921–1924*, Warszawa 1926.

⁹⁸ „MP” 1928, nr 233, poz. 533; ibidem, nr 237, poz. 543; „Dz. U. RP” 1938, nr 3, poz. 11.

Oczywiście Krzyż Zasługi i Order Odrodzenia Polski nadawano na podstawie odpowiednio umotywowanych wniosków. Generalnie dominowało odznaczenie za zasługi na polu pracy w organizacjach kombatanckich, społecznych, paramilitarnych, aktywność w ramach przysposobienia wojskowego, ale także w porządkowaniu osiedli. Niekiedy zdarzały się przypadki uzasadniane politycznie, np. za zlikwidowanie komórki komunistycznej, ale stanowiły one absolutną mniejszość. Do momentu ustanowienia Krzyża i Medalu Niepodległości sporo nadań Krzyża Zasługi i Orderu Odrodzenia Polski dotyczyło zasług niepodległościowych, choć także później argumentacja o zasługach w latach 1914–1921 miała wzmacniać prawo do odznaczenia⁹⁹.

Do powyższych odznaczeń państwowych należy dodać całe dziesiątki odznak pamiątkowych i dyplomów od zaprzyjaźnionych jednostek wojskowych, za ofiarną pracę przy przeprowadzaniu spisów powszechnych, za agitację na rzecz pożyczek państwowych, itp. Problem z powyższymi zaszczytami polegał na tym, że zaspokajały one próżność, ale nie miały dla starosty wymiaru praktycznego¹⁰⁰. Z odznaczeniami tymi nie były związane żadne premie ani uprawnienia do świadczeń rzeczowych lub ulg.

Należy podkreślić niezwykle rzadkość dodatkowego gratyfikowania urzędników. Mogli go doświadczać w zasadzie wyłącznie urzędnicy niżsi zatrudnieni w urzędzie wojewódzkim lub starostwie, przy czym było ono zazwyczaj efektem jakiejś dodatkowej czynności, którą dany urzędnik wykonywał¹⁰¹. Z nagrodą w postaci premii pieniężnej dla starosty nie spotkaliśmy się.

Istniała jeszcze jedna forma wyróżnienia pracowników, która nie mieściła się w resortowym systemie nagród, a też była wyrazem specyfiki tego działu administracji, albowiem pracownicy administracji skarbowej czy pocztowej w zasadzie nie mogli na nią liczyć (należy to traktować jako pochodną stanowiska starosty jako reprezentanta rządu w powiecie). Mowa o nadawaniu starostom honorowego obywatelstwa przez gminy wchodzące w skład rządzonego przez nich powiatu. Wbrew pozorom przypadków takich było bardzo wiele. Oczywiście do kwestii nadawania honorowego obywatelstwa ustępującym starostom przez gminy należy podchodzić z dużą ostrożnością. Niekiedy bowiem, jak to miało miejsce w powiecie świeckim, nadawanie honorowych obywatelstw przez poszczególne gminy staroście Krawczykowi następowało

⁹⁹ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 21977, s. 289–290, Wniosek na SKZ, Kielce 14 VIII 1934 r.

¹⁰⁰ Można podnosić tu kwestię posiadania, zgodnie z ordynacją wyborczą z 1935 r., czynnego prawa wyborczego w wyborach do Senatu, ale ono przysługiwało starostom z tytułu piastowanego urzędu.

¹⁰¹ Ibidem, sygn. 23719, s. 199, Pismo wojewody poleskiego do urzędnika VIII st. sł. Wydziału Prezydialnego Poleskiego Urzędu Wojewódzkiego w Brześciu n/Bugiem, Brześć n/B. 26 VII 1924 r.

na polecenie z góry¹⁰². W odniesieniu jednak do wielu starostów sprawa ta nie budzi większych wątpliwości, honorowe obywatelstwo nadawano im bowiem w momencie przeniesienia na emeryturę. Warto odnotować, że ten sposób wyrażania uznania dla włodarzy powiatów był najczęściej stosowany w byłym zaborze austriackim¹⁰³.

8. Postępowanie dyscyplinarne

Oczywiście obowiązujące starostów przepisy przewidywały nie tylko nagrody, ale także kary. Ustawa o państwowej służbie cywilnej mówiła o ich dwóch kategoriach — za wykroczenia, które stanowiły lekkie naruszenie obowiązków służbowych oraz za występki służbowe. Różnice między nimi ukazano w tab. nr 16. Kwalifikacja do pierwszej lub drugiej kategorii zależała od tego, czy dany czyn (lub jego zaniechanie) prowadził do obrazy interesu publicznego lub narażał go na szkodę.

Tab. nr 16. Różnice między wykroczeniem a występkiem służbowym w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy państwowych.

	Wykroczenie służbowe	Występek służbowy
Potencjalne kary	<ul style="list-style-type: none"> • upomnienie • skrócenie lub odmowa urlopu wypoczynkowego 	<ul style="list-style-type: none"> • nagana • odliczenie lat służby (1–3) • obniżenie stopnia służbowego o jeden lub dwa, z zawieszeniem możliwości awansu na przeciąg jednego roku do lat trzech • przeniesienie w stały stan spoczynku z umniejszonym uposażeniem emerytalnym (aż do 50%) • wydalenie ze służby
Władza orzekająca	<ul style="list-style-type: none"> • przełożona władza wyższa (w przypadków starostów — wojewoda) lub • komisja dyscyplinarna 	<ul style="list-style-type: none"> • komisja dyscyplinarna

Opracowanie własne na podstawie: „Dz. U. RP” 1922, nr 21, poz. 164; *Prawo urzędnicze. Skrypt z wykładów*, pod red. B. Międzyblockiego, Lublin 1925 (dalej: *Prawo urzędnicze...*).

Jak z powyższego widać, postępowania dyscyplinarne, w zdecydowanej większości dotyczące przypadków poważnych — występków służbowych

¹⁰² Krewny Parylewiczowej jako starosta, „Kurier Poznański” 24 XI 1936, nr 546, s. 8.

¹⁰³ Np. CAW, odrzuc. 18 XII 1933; ibidem, odrzuc. 25 X 1937; ibidem, KN 9 XI 1931; ibidem KKiMN 14–4067; T. Spiss, *op. cit.*, s. 47.

— prowadzone były przez komisje dyscyplinarne. Postępowanie takie miało charakter dwuinstancyjny i obie reprezentowane w nim strony miały prawo do apelacji. Z instytucjonalnego punktu widzenia większość postępowań dyscyplinarnych dotyczących starostów, jako urzędników w VI lub wyższym stopniu służbowym, rozpatrywała wyższa komisja dyscyplinarna przy MSW (I instancja) i Najwyższa Komisja Dyscyplinarna przy prezesie RM (II instancja)¹⁰⁴. Do zmian w tym zakresie doszło w 1932 r., a to w związku z wydaniem rozporządzenia prezydenta RP z 7 X 1932 r. o organizacji komisji dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym oraz odpowiednich rozporządzeń wykonawczych. Zgodnie z nimi komisje dyscyplinarne I i II instancji, właściwe dla większości starostów, powołano przy MSW.

Komisja dyscyplinarna była powoływana spośród urzędników władzy, przy której działała. Przed 1932 r. WKD powoływał minister spraw wewnętrznych, a NKD premier, natomiast później Komisję Dyscyplinarną oraz Odwoławczą Komisję Dyscyplinarną powoływał minister. Przepisy precyzowały liczbę członków komisji oraz wymagania formalne ich dotyczące. Starostowie w czasie sprawowania urzędu nie zasiadali w komisjach dyscyplinarnych, a także później, gdy przechodzili do urzędów wojewódzkich lub ZC MSW też nie znajdziemy ich tam wielu. Podobnie byli starostowie w zasadzie nie obejmowali bardzo istotnego w postępowaniu stanowiska rzecznika dyscyplinarnego. Jego waga wynikała z faktu, że tak naprawdę to na nim spoczywał ciężar przepracowania materiału dowodowego przedstawionego przez wnioskodawcę (w odniesieniu do starostów była to zazwyczaj władza bezpośrednio przełożona, czyli wojewoda), a następnie spełniania roli oskarżyciela w postępowaniu przed komisją dyscyplinarną.

Przepisy przyznawały również obwinionemu dość istotne uprawnienia do obrony. Oskarżony miał prawo do usunięcia ze składu rozpatrującej jego sprawę komisji dyscyplinarnej dwóch członków (bez podania przyczyny) oraz prawo do obrony za pośrednictwem wyznaczonego przez siebie funkcjonariusza lub obrońcy wyznaczonego z urzędu¹⁰⁵.

Postępowania były wdrażane na zlecenie władz wyższych, czasami na skutek uzyskania odpowiednich informacji w efekcie lustracji w starostwie, a czasami na skutek skarg (także anonimowych), które zazwyczaj były kierowane bezpośrednio do MSW, i to resort zalecał podjęcie działań (albo sam wysyłał inspekcję). Właściwą rozprawę poprzedzało postępowanie przygotowawcze,

¹⁰⁴ *Prawo urzędnicze...*, s. 54–55. W przypadku urzędników w niższych stopniach służbowych postępowanie toczyło się przed komisjami dyscyplinarnymi przy odpowiednich urzędach wojewódzkich.

¹⁰⁵ *Prawo urzędnicze...*, s. 57–58.

w ramach którego badano dokumenty oraz przesłuchiowano świadków. Prowadzone przez inspektorów wojewódzkich i ministerialnych postępowania bardzo często kończyły się na tym etapie, gdy okazywało się, że informacje z anonimu nie pokrywają się z rzeczywistością¹⁰⁶. W innym przypadku wojewoda mógł sam nałożyć na starostę karę porządkową (gdy sprawa była drobna) lub przekazać sprawę do właściwej komisji dyscyplinarnej, która podejmowała decyzję o zasadności wdrożenia śledztwa dyscyplinarnego. Podczas rozpraw dyscyplinarnych, na których komisja miała ustosunkować się do wniosku rzecznika dyscyplinarnego, przesłuchiowano świadków, analizowano dowody etc.

Komisje dyscyplinarne mogły także orzekać w sprawach występków służbowych urzędników znajdujących się w stanie nieczynnym lub w stanie spoczynku za czyny, których dopuścili się w czynnej służbie. W przeciwieństwie bowiem do przestępstw karnych, te podlegające postępowaniu dyscyplinarnemu nie ulegały przedawnieniu. Inaczej natomiast sprawa wyglądała z umorzeniem. Następowало ono z urzędu w przypadku śmierci obwinionego (jeżeli spadkobiercy nie zażądali przeprowadzenia postępowania do końca). Ponadto pierwotnie było możliwe umorzenie postępowania dyscyplinarnego wówczas, gdy obwiniony przestał być urzędnikiem. Z przypadkiem takim mamy do czynienia np. w odniesieniu do starosty krzemienieckiego Henryka Baczyńskiego, oskarżonego o nadużycia. Z postawienia zarzutów zrezygnowano w związku z jego wystąpieniem ze służby, sprawa jednak powróciła, gdy ponownie został do niej przyjęty¹⁰⁷. Baczyński nie był jedynym starostą, który wykorzystał wystąpienie ze służby państwowej dla uniknięcia kary. Zmianę w tym zakresie przyniosło rozporządzenie RM z 17 X 1932 r. o komisjach dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym¹⁰⁸. Zgodnie z nim rozwiązanie stosunku służbowego nie powodowało umorzenia postępowania i zasadę tę stosowano we wszystkich postępowaniach dyscyplinarnych w drugiej połowie lat 30. Przepisy zezwalały również na wznowienie postępowania, jeżeli pojawiły się nowe okoliczności mogące w istotny sposób wpłynąć na treść zapadłego wyroku¹⁰⁹. W przebadanych dokumentach nie został jednak odnotowany żaden przypadek potwierdzający zastosowanie tej zasady¹¹⁰.

¹⁰⁶ Tego typu decyzja zazwyczaj oznaczała wdrożenie postępowania mającego ustalić autora anonimu, a to celem wytoczenia mu sprawy o obrazę urzędnika państwowego.

¹⁰⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 564, k. 8–10, Pismo ministra spraw wewnętrznych do przewodniczącego WKD przy MSW, Warszawa b.d.d. XI 1925 r.

¹⁰⁸ „Dz. U. RP” 1932, nr 92, poz. 790.

¹⁰⁹ *Prawo urzędnicze...*, s. 66.

¹¹⁰ W ustawie dyscyplinarnej i rozporządzeniu prezydenta szczegółowo uregulowana była cała procedura postępowań, m.in. kwestie terminów, przebiegu śledztwa oraz rozprawy etc. Por. „Dz. U. RP” 1922, nr 21, poz. 165; ibidem 1932, nr 92, poz. 790.

Istotne jest również to, co się działo ze starostami w trakcie dochodzeń i postępowań dyscyplinarnych. Ich losy zależały pierwotnie od kalibru stawianych zarzutów. Jeżeli były one błahе (wykroczenie służbowe) lub już po wstępnych ustaleniach mało prawdopodobne, dochodzenie przeprowadzono, pozostawiając starostę na urzędzie. Gdy jednak okazywało się, że doszło do występkę służbowego, działania *de facto* uniemożliwiającego efektywne sprawowanie urzędu, zazwyczaj przenoszono obwinionego do urzędu wojewódzkiego (co już samo w sobie ze względów finansowych było niejednokrotnie dotkliwą karą). Lata 30., być może także ze względu na większy ciężar gatunkowy spraw będących przedmiotem postępowań dyscyplinarnych, przyniosły dalej posuniętą represyjność — tu z zasady będziemy mieli do czynienia z przenoszeniem starostów na stanowiska radców wojewódzkich do właściwego urzędu wojewódzkiego, co miało uniemożliwiać im mataczenie. Władze przełożone posiadały jeszcze jeden środek zapobiegawczy, stosowany niekiedy w przypadku prowadzonych postępowań dyscyplinarnych, ale zazwyczaj przede wszystkim w kontekście nieprawidłowości związanych z zaburzeniami porządku publicznego, to znaczy zawieszenie w urzędowaniu.

Jeżeli postępowania dyscyplinarne kończyły się wyrokami skazującymi nawet stosunkowo niskimi (np. nagana), to nader często wkrótce po prawomocnym orzeczeniu skazany był zwalniany z administracji (albo sam się zwalniał). Stosunkowo rzadko zdarzały się przypadki takie jak starosta konstantynowskiego Zenona Łopuskiego¹¹¹.

Jednostką odpowiedzialną za prowadzenie ewidencji spraw dyscyplinarnych podległych sobie urzędników (nie tylko z działu MSW) był urząd wojewódzki. Była ona podstawą do przygotowania dla resortu comiesięcznych sprawozdań z zakresu stanu spraw dyscyplinarnych¹¹².

Bezpośrednim efektem zmiany polityki personalnej w polskiej administracji po 1935 r. był wzrost liczby, a przede wszystkim skali kar zasądzanych w postępowaniach dyscyplinarnych i karnych przeciwko starostom, a także niższym urzędnikom. W większym stopniu sięgnięto wówczas po postępowania karne, nastąpiła także kumulacja postępowań dyscyplinarnych w krótkim czasie. Należy jednak podkreślić, że zjawisko przestępczości urzędniczej występowało

¹¹¹ Za spoliczkowanie woźnego został on w 1925 r. skazany przez sąd pokoju na 7 dni aresztu domowego, a ponadto oskarżono go o naruszenie obowiązków służbowych. W związku z wytoczonym postępowaniem dyscyplinarnym przeniesiono go do Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, ale mimo prawomocnie orzeczonej nagany, już w następnym roku powrócił na stanowisko starosty do Słupcy. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 599.

¹¹² AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1104, npag.; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 984, k. 19, Okólnik MSW nr 29 z dn. 28 II 1930 r. w przedmiocie informowanie o dochodzeniach administracyjnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko urzędnikom działu MSW.

również wcześniej, a i omawiane postępowania dotyczyły wydarzeń z okresu wcześniejszego. Cezurę w postaci 1935 r. traktować należy zatem nie jako wyraz zmiany postępowania starostów, ale przede wszystkim jako efekt postawy władz centralnych — zerwanie z dotychczasowym przymykaniem oka na patologię wśród osób, których nie mała część znalazła się w administracji dzięki piłsudczykom.

Analizując wykroczenia i występki służbowe starostów, można wyróżnić pewne ich typy charakterystyczne dla całego dwudziestolecia, oraz takie, które występowały ze szczególną intensywnością tylko w pewnym okresie.

Sferą niezwykle podatną na nieprawidłowości były działania starostów, które wynikały z piastowania przez nich funkcji przewodniczących wydziałów powiatowych, i to one dominowały w całym okresie międzywojennym w postępowaniach dyscyplinarnych. Jest to konsekwencją faktu już skonstatowanego — starostwo to urząd, a za samorządem krył się określony majątek i pieniądze. Nieprawidłowości te wynikały zarówno z premedytacji, jak i z braku umiejętności. Będziemy tu zatem mieli podejmowanie działań niemających podstaw prawnych, faworyzowanie niektórych podmiotów lub osób, nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych, niewłaściwy nadzór nad podległymi funkcjonariuszami samorządowymi (którzy np. dopuścili się kradzieży), ale także nad samorządem gminnym, konflikt interesów, jednoczesne pobieranie ryczałtu i rozliczanie delegacji na podróże służbowe¹¹³.

Przez całe dwudziestolecie pojawiały się zarzuty o charakterze obyczajowym, choć ich skala była nieporównywalnie mniejsza niż tych związanych z gospodarką samorządową. Podobnie zresztą było z przyjmowaniem różnej wartości podarunków od podwładnych zatrudnionych w starostwie lub biurze wydziału powiatowego¹¹⁴.

Nieprawidłowości związane z piastowaniem urzędu starosty stanowiły przedmiot zdecydowanej mniejszości toczących się w międzywojniu postępowań dyscyplinarnych. W zakresie kompetencji starosty dotyczyły one głównie spraw związanych z bezpieczeństwem publicznym. Wojewodowie korzystali wówczas z uprawnienia do zawieszenia w urzędowaniu, co po-

¹¹³ Np. Ibidem, sygn. 519, k. 10–11, Orzeczenie NKD przy prezesie RM, 24–25 IX 1924 r.; ibidem, sygn. 639, k. 19–21, Pismo wojewody białostockiego do MSW, przedmiot: w sprawie zarzutów Mariana Narbuta, skierowanych przeciwko staroście bielskiemu, Białystok 6 VII 1926 r.; ibidem, sygn. 606, k. 32–33, Pismo MSW do przewodniczącego WKD przy MSW w przedmiocie: Zdźisław Stefański b. Starosta Kaliski, obecnie Radca Wojewódzki w Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi — doniesienie dyscyplinarne, Warszawa 6 VII 1926 r.

¹¹⁴ Można tu mówić o pewnej różnorodności. Zazwyczaj były to teczki, papierośnice, zegarki, ale np. starostę postawskiego mieszkańcy postanowili uczcić podarowaniem mu działki; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 532, k. 1–3, Pismo inspektora MSW do dyrektora Biura Inspekcji tamże, Warszawa 4 II 1937 r.

zwalało na przejście kierownictwa nad siłami bezpieczeństwa przez bardziej kompetentnego urzędnika, natomiast w stosunku do starostów nie bawiono się w przewlekłe postępowanie dyscyplinarne, tylko przenoszono ich po prostu w stan spoczynku¹¹⁵.

Sytuacja po 1935 r.

Zmianę podejścia do problemu przestępstw i wykroczeń urzędniczych widoczną po 1935 r. można scharakteryzować jednym zdaniem: koniec taryfy ulgowej dla beneficjentów pomajowych przekształceń w korpusie urzędniczym zgodnie z rzuconym przez Marszałka jeszcze przed przewrotem hasłem: *Bić kurwy i złodziei!*¹¹⁶. Okazało się bowiem, że, w warunkach powszechnego niedostatku w codziennym urzędowaniu, znaleźli się starostowie, którzy, niezależnie od posiadanej niekiedy przepięknej karty niepodległościowej, potrafili kraść pieniądze z funduszy dla powodźian, bezrobotnych etc. Zmiana ta dała okazję do zrobienia miejsca zde gustowanej zapychaniem ścieżki awansu „spadochroniarzami” z wojska młodzieży, której przyciągnięcie do współpracy z administracją zapowiedział w 1935 r. M. Zyndram-Kościałkowski. To wszystko stanowi tło niżej omawianych zjawisk.

Podobnie jak można wskazać wykroczenia funkcjonariuszy z działu MSW typowe dla całego okresu międzywojennego, tak też możemy wyróżnić pewne cechy specyficzne dla lat 30. zarówno w sferze czynów, jak i w stosunku władz do nich.

O ile wcześniej mamy do czynienia z przypadkami nieprawidłowości wynikającymi z braku wiedzy fachowej, o tyle tym argumentem nie można było się już bronić w latach 30. Wiąże się z tym kolejna różnica. W latach 20. znaczna część takich czynów była związana z bezprawnymi korzyściami rzeczowymi (opał, prąd), natomiast w następnym dziesięcioleciu były to w dużej mierze malwersacje finansowe. W dalszym ciągu na nadużycia bardziej narażone były finanse samorządowe¹¹⁷.

Bez wątpienia poraża skala niektórych przestępstw. W latach 20. mogły one wynikać z niedoskonałości obowiązujących przepisów i wiązały się

¹¹⁵ Jednym z przykładów tego typu postępowania jest sprawa starosty kolneńskiego, który został uznany za winnego uwikłania się w konflikt interesów, co zaowocowało wybuchem protestów społecznych. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 548, k. 77–79, Orzeczenie NKD przy prezesie RM z dn. 1 VI 1926.

¹¹⁶ A. Garlicki, *Przewrót majowy*, Warszawa 1987, s. 140–141.

¹¹⁷ Co prawda z formalnego punktu widzenia pobierania zaliczek z funduszy wydziału powiatowego starostowie winni zaprzestać w lipcu 1933 r., w rzeczywistości jednak zostało to zakazane dopiero w grudniu 1935 r. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 601, k. 60v, Protokół jawnego posiedzenia Komisji Dyscyplinarnej odbytego w dniu 4, 5, 6 kwietnia 1939 r. w Urzędzie Wojewódzkim Łódzkim...

z przekroczeniami rzędu kilkuset złotych, ale w następnym dziesięcioleciu sięgały kilku, czasem kilkunastu, a w jednym przypadku nawet kilkudziesięciu tysięcy złotych¹¹⁸. Częściej zdarzały się również nieprawidłowości wynikające z wywierania presji na podwładnych aby, poświadczając nieprawdę, ukrywali nadużycia.

Pamiętać należy, że nagłaśnianie spraw nadużyć służbowych starostów, pojawiające się przede wszystkim przy postępowaniach karnych, było nie na rękę rządzącym, odpowiedzialnym za dobór kadr i nadzór nad nim. Czy zatem biorąc pod uwagę przede wszystkim zmianę polityki personalnej w MSW, skalę nieprawidłowości oraz zmiany w prawie ułatwiające ściganie nadużyć, można w sposób systemowy opisać podejście od 1935 r. władz przełożonych do nadużyć służbowych? Wydaje się, że tak, choć składa się na tę charakterystykę kilka czynników.

Bardziej rygorystyczne karanie przekroczeń umożliwiły, wynikające z reformy uposażeniowej oraz samorządowej, jednoznaczne przepisy dotyczące przysługujących starostom świadczeń pieniężnych i rzeczowych. O ile przed 1935 r. załatwiała niekiedy sprawę np. zwrot pieniędzy za pobrany nieprawnie węgiel czy też wytknięcie przyjęcia prezentu od podwładnych, o tyle od połowy lat 30. taka pobłażliwość w grę nie wchodziła. Jest to również widoczne w orzeczeniach w postępowaniach dyscyplinarnych — nieprawidłowości, za które w latach 20. orzekano odliczenie kilku lat służby, w następnym okresie kończą się przeniesieniem w stan spoczynku z umniejszeniem świadczenia emerytalnego.

Świadomość niezręczności sytuacji dla obozu sanacyjnego nakazywała w sytuacjach niejednoznacznych większą ostrożność, tym bardziej że nielegalne pobieranie zaliczek na poczet wynagrodzenia z funduszy wydziału powiatowego czy przyjmowanie prezentów od podwładnych miały charakter powszechny. Wydaje się, że gdyby chciano zwolnić ze służby wszystkich dopuszczających się tego starostów, to minister spraw wewnętrznych stanąłby przed koniecznością natychmiastowego znalezienia kilkudziesięciu kierowników organów administracji ogólnej I instancji. Stąd też tam, gdzie skala czynu była niewielka, nie występowała premedytacja, a starosta nie uchylał się od natychmiastowego wyrównania, sprawy nie nagłaśniano¹¹⁹.

¹¹⁸ Rekordzista, Zygmunt Robakiewicz, przywłaszczył sobie z funduszy samorządów powiatowych w Nadwórnej i Grodnie ponad 40 tys. zł — sumę jak na owe czasy horrendalną. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 570.

¹¹⁹ Dowodzi tego korespondencja między wojewodą a starostą powiatowym łódzkim: *Ze chce Pan Starosta ustalić w drodze najściślej poufnej czy wpłacona przez starostę Wincen- tego Makowskiego, jako byłego starostę powiatowego łódzkiego do Związku Zawodowego Pracowników Samorządu Terytorialnego Łódzkiego, kwota odpowiada wartości otrzymanych przezeń w r. 1934 i 1935 od pracowników Wydziału Powiatowego upominków imienninowych*

Czasami jednak władze w stosunku do wykroczeń starostów były bardzo pryncypialne. Trudno kwestionować słuszość postępowania sądowego wobec starosty, który nie powiadomił prokuratora o nadużyciu dokonanym przez pracownika samorządowego. Problem polegał jednak na tym, że i najwyższym funkcjonariuszom w państwie, np. komendantowi głównemu PP gen. K.J. Zamorskiemu czy wicepremierowi W.M. Zawadzkiemu zdarzało się prowadzić takie „prywatne” śledztwa¹²⁰. Z drugiej strony, w przypadkach gdy w grę nie wchodziła zła wola, chęć wzbogacenia etc., czyli niskie pobudki, prokurator z własnej inicjatywy ograniczał postępowanie do wymiaru dyscyplinarnego (ostatecznie kończącego się na wytknięciu)¹²¹. Oddaje to głównie klimat pobłażania dla nadużyć w administracji panujący przed 1935 r.

Na nie do końca jednoznaczną ocenę wszystkich działań wpływ ma także inny czynnik. Nieprawidłowości w gospodarowaniu powierzonymi środkami wynikały nie tylko z inicjatywy samego starosty, ale bywały także efektem wytycznych wojewody albo natury ogólnej, albo też w istocie niepozostawiających staroście w zasadzie żadnej swobody, przy czym w obu przypadkach mamy do czynienia z realizacją celów *stricte* politycznych. Przykładem pierwszego rodzaju są działania starosty lubomelskiego, który bezprawnie przesunął środki z tzw. akcji zbożowej na budowę Domu Społecznego w stolicy powiatu¹²². Choć mieściło się to w ramach „programu wołyńskiego” Józewskiego, nie ma dowodu na przekazanie przez wojewodę staroście wyraźnego polecenia takiego działania. Mimo to Józewski do końca bronił „swoich” starostów. Inaczej, jak wiemy, zachował się wojewoda pomorski Stefan Kirtiklis, który był bardziej dosadny w wytycznych. *Było ono* [pismo naczelnika Wydziału Opieki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego] *oznaczone jako „tajne” a treść jego,*

(złoty zegarek i palma) i o wyniku możliwie rychło mi donieść i [...] Pan Starosta Makowski Wincenty w dniu 10.7.37 wpłacił do kasy Zw[iązku] Pracowników Samorządowych — Oddział Powiatu Łódzkiego 265 złotych, które stanowią równowartość zegarka i palmy, дарowanych Panu Staroście Makowskiemu jako upominki imieninowe. AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 15, npag. Pismo wojewody łódzkiego do starosty powiatowego w Łodzi, poufne, Łódź 5 X 1937 r.; ibidem, Pismo starosty powiatowego w Łodzi do wojewody łódzkiego, ściśle poufne, Łódź 11 X 1937 r. W tym kontekście jeszcze bardziej naganna staje się ocena fałszerstw w księgach rachunkowych dokonywanych na polecenie starosty A. Kańskiego, a mających potwierdzić rzekomo dokonany zwrot niesłusznie pobranych z samorządu sum. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 582, t. I, k. 28, Pismo inspektora MSW do dyrektora Biura Inspekcji MSW, Warszawa 5 XII 1936 r.

¹²⁰ W.M. Zawadzki, *op. cit.*, s. 27; K.J. Zamorski, *op. cit.*, s. 285.

¹²¹ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1116, s. 142–143, Pismo prokuratora SO w Chojnicach do prokuratora SA w Poznaniu, Chojnice 19 XII 1936 r.

¹²² AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 588, t. I, k. 102–104, Pismo kierownika Nadzoru Prokuratorskiego w Ministerstwie Sprawiedliwości do Biura Personalnego MSW, Warszawa 15 IV 1938 r.

wyrażona zresztą bez ogródek, sprowadzała się do tego, żeby dać określoną kwotę z powierzonych mi pieniędzy kierownikowi powiatowego sekretariatu BBWR, zażądać wyrachowania w takiej formie jak gdyby z tych pieniędzy zostały wypłacone doraźne zapomogi — i nie badając merytorycznej strony takiego wyrachowania, włączyć je do własnego sprawozdania rachunkowego, które byłem obowiązany złożyć urzędowi wojewódzkiemu. Pieniądze zaś miały być faktycznie wydatkowane według osobistego uznania kierownika sekretariatu BBWR w związku z akcją wyborczą na terenie związków samorządowych¹²³. Pojawia się zatem pytanie, bardziej o charakterze moralnym niż prawnym, jak ścigać starostów za nadużycia, skoro były one efektem odgórnych poleceń. Podejście władz było tu elastyczne i zależało od tego czy nadużyciom finansowym o charakterze politycznym towarzyszyło także przywłaszczenie na korzyść własną starosty (co zazwyczaj miało miejsce). Istotna była również postawa samego wojewody — jeżeli konsekwentnie bronił podwładnych, to nawet w przypadku uprawniania prywaty mieli oni szansę nie wylądować w więzieniu¹²⁴. Zagadnienie to jednak wiąże się już raczej z problemem relacji między postępowaniem dyscyplinarnym i karnym.

Bardziej rygorystyczne podejście do nieprawidłowości służbowych miało pewne dalej sięgające konsekwencje, gdyż przedwczesne dyscyplinarne przenoszenie funkcjonariuszy na emeryturę obciążało Skarbu Państwa. I temu jednak zaradzono, albowiem orzeczenia z postępowań dyscyplinarnych zakończonych przeniesieniem w stan spoczynku zapowiadały także zmniejszenie uposażenia emerytalnego od 10% aż do całkowitego odebrania uprawnień (przy wykluczeniu ze służby). W związku z większą liczbą postępowań dyscyplinarnych zalecono również w 1937 r. zawiadamianie MSWojsk. o każdym przypadku rozwiązania stosunku służbowego z funkcjonariuszami państwowymi będącymi oficerami rezerwy, pospolitego ruszenia i w stanie spoczynku, jeżeli dokonało się to z powodów „czynu nieetycznego”¹²⁵. Wiązało się to z koniecznością przeprowadzenia postępowania o wykluczenie z szeregów korpusu oficerskiego.

W klimacie bezwzględnej walki z przestępczością urzędniczą, jaki zapanał w drugiej połowie lat 30., dochodziło również do niesłuszných oskarżeń. Przykładem tego jest sprawa starosty borszczowskiego Jana Wasiewicza. Tryb podjęcia przeciw niemu postępowania spotkał się nie tylko z jego nerwową

¹²³ Ibidem, sygn. 468, s. 667–668, Pismo wicewojewody łódzkiego do MSW, Łódź 16 IX 1937 r.

¹²⁴ W. Mędrzecki, *Inteligencja polska...*, s. 172–174; J. Mierzwa, „*Wołyński układ korupcyjny*”....

¹²⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 750, k. 2, Okólnik prezesa RM nr 24 z dn. 27 IX 1937 r. w przedmiocie zawiadamianie MSWojsk. o wydaleniu ze służby funkcjonariuszy będących oficerami i pchor. rez., Warszawa 18 VIII 1937 r.

reakcją¹²⁶, ale i ze zdecydowaną obroną ze strony miejscowych organizacji społecznych. Wśród stawianych Wasiewiczowi zarzutów znajdowały się tak powszechne w przeprowadzanych wówczas postępowaniach, jak brak nadzoru nad gospodarką samorządową czy nieuprawnione wykorzystywanie piastowanego stanowiska służbowego¹²⁷. W pierwszej instancji uznano winę oskarżonego, choć kara była najniższa z możliwych przy takich zarzutach — nagana, natomiast Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna przy MSW całkowicie uwolniła go od winy i kary. Za swoiste, choć nieczęsto wówczas spotykane wyrównanie krzywd należy uznać ponowne przeniesienie Wasiewicza ze stanowiska radcy w urzędzie wojewódzkim na urząd starosty, tym razem do Czortkowa. Dodajmy, że ze sprawy Wasiewicza zrodziła się sprawa Sardeckiego, b. starosty, a w tym okresie inspektora starostw w Tarnopolskim Urzędzie Wojewódzkim, który zbierał materiały przeciwko Wasiewiczowi i został oskarżony o tendencyjne prowadzenie dochodzenia¹²⁸.

Dochodzimy w tym miejscu do nader ważkiego zagadnienia relacji między postępowaniem dyscyplinarnym a karnym. Wiele bowiem działań starostów, będących przedmiotem postępowań dyscyplinarnych, podlegało ściganiu również na podstawie przepisów ogólnych, w formie postępowań karnych. Rzecz jasna niekiedy nawet poważne złamanie przepisów służbowych, stanowiące podstawę wdrożenia postępowania dyscyplinarnego, nie musiało oznaczać konieczności uruchomienia dochodzenia prokuratorskiego.

Teoretycznie przepisy prawa zakładały pewną niezależność postępowania dyscyplinarnego od cywilnego i karnego. Mogły się one toczyć równolegle, choć dochodzenie dyscyplinarne wdrażano niejako automatycznie w związku z oskarżeniem karnym. W praktyce widać jednak bezpośredni związek między

¹²⁶ *Pomimo takiego stanu rzeczy [ciągłych komisji wysyłanych do niego] mam odwagę zauważyć, że nawet w państwach zaborczych inaczej obchodzono się w takich wypadkach z reprezentantami Władzy, którą właśnie ja jako Starosta piastuję. Dlatego postanowiłem zrezygnować z mojego stanowiska i żądam od JWPana Ministra ażeby do 24 godzin od daty doręczenia mojej rezygnacji zwolnił mnie z urzędu, gdyż tego wszystkiego mam już dość. Na wypadek nie zwolnienia mnie w myśl mego żądania opuszczę natychmiast Urząd nie licząc się z konsekwencjami jakie mogą nastąpić.* Ibidem, sygn. 618, k. 2, Pismo starosty borszczowskiego do ministra spraw wewnętrznych, Borszczów 17 II 1936 r.

¹²⁷ Ibidem, k. 19–21, Wniosek rzecznika dyscyplinarnego MSW w sprawie dyscyplinarnej przeciwko Janowi Wasiewiczowi, staroście powiatowemu w Borszczowie, Warszawa 4 III 1936 r.

¹²⁸ Ibidem, k. 179. Z podobnym przypadkiem mamy do czynienia w odniesieniu do przedostatniego starosty szubińskiego Józefa Dąbrowskiego; AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 622, npag. Pismo podsekretarza stanu w MSW do wojewody pomorskiego w przedmiocie: Józef Dąbrowski, radca w Urzędzie Wojewódzkim — naruszenie obowiązków służbowych, Warszawa 11 VIII 1938 r.; ibidem, Opinia w sprawie naruszenia obowiązków służbowych przez b. starostę Józefa Dąbrowskiego.

postępowaniem dyscyplinarnym a karnym toczącym się w tej samej sprawie. Zainteresowanie MSW tym drugim wynikało nie tylko z przyczyn obiektywnych. Po pierwsze bowiem uzyskanie informacji o wydaniu przez sąd karny prawomocnego wyroku skazującego uniemożliwiającego piastowanie urzędu publicznego oznaczało wydalenie skazanego ze służby bez konieczności przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego. Po drugie, orzeczenie w postępowaniu karnym *de facto* „ukierunkowywało” (choć nie wyłączało) komisję dyscyplinarną przede wszystkim w sprawie weryfikacji zarzutów. Można się spotkać z przykładami postępowań dyscyplinarnych, w których wyrok uniewinniający wydany przez sąd karny był jednym z argumentów podnoszonych przez oskarżanego na rzecz wydania podobnego orzeczenia w postępowaniu dyscyplinarnym. Zwłaszcza do 1926 r. umorzenie postępowania karnego stanowiło podstawę do umorzenia postępowania dyscyplinarnego¹²⁹. Po trzecie, zastosowanie wobec obwinionego starosty w postępowaniu karnym aresztu prewencyjnego oznaczało automatyczne zawieszenie w służbie.

Istotna była zatem kwestia synchronizacji postępowań karnych i dyscyplinarnych. Władze dyscyplinarne czekały bowiem na wydanie wyroków skazujących w postępowaniach karnych, które jednak trwały stosunkowo długo. W konsekwencji funkcjonariusze publiczni, którym postawiono zarzuty byli zawieszeni w służbie, ale zajmowali etaty niezbędne do normalnej pracy urzędów i jednocześnie pobierali część uposażenia w istocie za darmo. Stąd też MSW podejmowało we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości działania zmierzające do przyspieszenia procedur, tudzież udostępniania akt sprawy po zamknięciu dochodzeń (co zależało tylko od woli sądów)¹³⁰.

Warto podkreślić, że nikły odsetek postępowań karnych dotyczył urzędników wywodzących się z aparatu b. Galicji. Być może jest to efektem relatywnie niewielkiego udziału tej grupy w całości korpusu urzędniczego w drugiej połowie lat 30.¹³¹, na które przypadła wspomniana eksplozja postępowań, ale może też dowodzić istnienia pewnego etosu urzędniczego, w ramach którego nadużycia z tzw. niskich pobudek się nie mieściły. Natomiast w odniesieniu

¹²⁹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 634, k. 42, Wniosek rzecznika dyscyplinarnego przy WKD przy MSW w sprawie Romana Słońskiego starosty w Dolinie, Warszawa 14 I 1924 r.

¹³⁰ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 984, k. 77, Okólnik MSW nr 122 z dn. 9 VII 1930 r. w sprawie przyspieszenia postępowania dyscyplinarnego w wypadkach, w których komisje dyscyplinarne wyczekują na wyroki karne. Odrębna kwestia, bardzo dolegliwa zwłaszcza dla niewinnych, to przewlekłość postępowań dyscyplinarnych. Trwały one niekiedy latami, przy czym, zwłaszcza w drugiej połowie lat 30. widać w niektórych z nich ewidentną grę na zwłokę ze strony oskarżonych.

¹³¹ Jest to kwestia planowej działalności pilsudczyków, albowiem czystka wśród starostów w dużej mierze dotyczyła właśnie tej grupy, choć na rzecz tego procesu przemawiały także czynniki generacyjne.

do postępowań dyscyplinarnych wytaczanych przedstawicielom tej grupy relatywnie często pojawiały się zarzuty o charakterze obyczajowym (pijaństwo, rozwiązłość) czy niewłaściwy stosunek do obywateli. Postępowaniami karnymi kończyły się, w skrajnych przypadkach, te pierwsze.

Nie każda sprawa oznaczała usunięcie skazanego starosty ze służby. Z przypadkiem takim mamy do czynienia w odniesieniu do starosty radomskiego, który, prowadząc samochód potrafił człowieka ze skutkiem śmiertelnym. Trzeba przyznać, że zachował się on wówczas przyzwoicie — zaopiekował się rannym i zwrócił koszty jego pogrzebu. Skazany został na miesiąc aresztu i zapłacenie kosztów sądowych, co nie oznaczało usunięcia go ze służby, ale zapewne uzasadniało przeniesienie do innego powiatu, do czego doszło bezpośrednio przed wydaniem wyroku w apelacji¹³².

Powyższe uwagi dotyczące postępowań karnych mają charakter generalny i odnoszą się zwłaszcza do pierwszego piętnastolecia Polski niepodległej. Dużo tu zależało od współpracy między administracją ogólną a aparatem sprawiedliwości, także w wymiarze czysto ludzkim. Jak bowiem zostanie to przedstawione niżej, relacje te nie zawsze układały się znakomicie. Lata 30. przyniosły jednak pewną zmianę. Po opanowaniu administracji przyszła kolej na wymiar sprawiedliwości — doszło do wymiany niektórych sędziów i prokuratorów, dzięki czemu ten dział, zdominowany dotychczas przez sympatyków Narodowej Demokracji, stał się bardziej podatny na wpływy sanacji. Mamy zatem w tym okresie do czynienia z sytuacją, gdy tak na dobrą sprawę to MSW decydowało, czy dana sprawa dyscyplinarna zostanie skierowana do sądu czy nie.

Władze zdawały sobie sprawę z negatywnych konsekwencji upublicznienia informacji o nadużyciach (przede wszystkim finansowych) starostów. Nie oznacza to jednak, że ich procesy odsłaniały jakieś nieznane dotychczas praktyki. Potwierdzały one raczej przypuszczenia i domysły, dotyczące patologii w działalności administracji nie tyle państwowej, ile „sanacyjnej”. Naturalną konsekwencją była zatem tendencja do ukręcania łba śledztwom. Jest ona widoczna w niektórych postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych jednocześnie z karnymi. W odniesieniu do b. starosty Nożyńskiego przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości stwierdzał, że *Pan Minister nie widzi w załączonym sprawozdaniu dostatecznych podstaw do wdrożenia przeciw Stanisławowi Nożyńskiemu postępowania karno-sądowego i zgadza się, aby rygory, jakie muszą spotkać p. Nożyńskiego, ograniczone były do odpowiednio surowych*

¹³² AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 22460, s. 106–117, Wyrok SA w Lublinie z dn. 14 VI 1929 r.

*konsekwencji w trybie już toczącego się postępowania dyscyplinarnego*¹³³. Podobnie potraktowano b. starostę lubomelskiego K. Sierakowskiego¹³⁴. Dodać należy, że ograniczenie się władz tylko do postępowania dyscyplinarnego nie oznaczało umknienia przed surową karą¹³⁵.

Pomimo tego, że weryfikację starostów można było przeprowadzić ograniczając się wyłącznie do postępowań dyscyplinarnych, w drugiej połowie lat 30. odbyło się kilka procesów, w których na ławach oskarżonych zasiadli byli starostowie sądzeni za czyny popełnione w okresie swego urzędowania. Co więcej, zostali oni skazani na kary więzienia. W świetle przedstawionej powyżej zależności prokuratury od MSW oznacza to, że do tych spraw doszło, bo władze tak chciały¹³⁶. Pozostaje pytanie, dlaczego tak się działo i co decydowało, że jeden starosta szedł do więzienia, a inny pozostawał na wolności, tym bardziej że prowadzonych postępowań karno-sądowych było zdecydowanie więcej niż procesów¹³⁷.

Wydaje się, że procesy starościńskie były nieuchronną konsekwencją nowej polityki personalnej, którą możemy określić jako politykę otwarcia. Jej elementem było wyznaczenie grzechów i poniesienie choćby częściowej kary. Celem tego było uzyskanie większej akceptacji społeczeństwa na tym najniższym, decydującym o postrzeganiu rządu, szczeblu.

Odpowiedź na pytanie, kto i dlaczego zasiadł na ławie oskarżonych nie jest prosta, a kilka spraw jest tu nadal dyskusyjnych:

1. Generalnie nie zależało to od wysokości zmaltersowanych środków. Rozpiętość jest tu bowiem spora: starosta nadworniański i grodzieński Zygmunt Robakiewicz przywłaszczył sobie co najmniej 45 tys. zł, starosta kartuski Jerzy Czarnocki 10 tys. zł (z czego znaczną część zapewne faktycznie przeznaczył na wybory), a nieprawidłowości starosty rawsko-

¹³³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 601, k. 245, pismo kierownika Nadzoru Prokuratorskiego Min. Sprawiedliwości do MSW, Warszawa 9 II 1939 r.

¹³⁴ *Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zaznacza, iż zdaniem Ministerstwa ze względu na interes publiczny byłoby wskazane i wystarczające zastosowanie w stosunku do Sierakowskiego, a w związku z tym także w stosunku do buchaltera Domańskiego tylko odpowiednich represji służbowych bez pociągania ich do odpowiedzialności karnej.* Ibidem, sygn. 588, t. I, k. 101, Pismo MSW do Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie Sierakowski Kazimierz — dochodzenia, Warszawa b.d.d. XII 1938 r.

¹³⁵ Stanisław Nożyński został w pierwszej instancji skazany na wykluczenie ze służby państwowej z pozbawieniem wszelkich praw z niej wynikających. Dolegliwość tej kary przejawiała się w pozbawieniu go, w wieku 41 lat, prawa do emerytury.

¹³⁶ To zresztą jest widoczne także na przykładzie relacji prasowych. Informacje o procesach pomorskich czy procesie Z. Robakiewicza były bardzo obszerne, natomiast dotyczące innych dochodzeń cenzura skonfiskowała. Por. np. „Słowo” 5–23 I 1938 r., nr 5–22.

¹³⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 582, t. I, k. 41, Pismo inspektora MSW do dyrektora Biura Inspekcji MSW, Warszawa 5 XII 1936 r.

-mazowieckiego Eugeniusza Rogawskiego szacowano na ok. 3,5 tys. złotych. Dodajmy, że za większe malwersacje starostów wołyńskich nie wsadzano do więzienia. Wysokość wyroku też była niewspółmierna do kwot: J. Czarnocki dostał w II instancji 1,5 roku, a E. Rogawski za trzykrotnie mniejszą kwotę — 3 lata w pierwszej instancji. Być może wielkość ukradzionych sum (ponoć przeznaczanych na przyjmowanie sanacyjnych dygnitarzy w powiecie), skala zjawiska oraz recydywa były czynnikami które zadecydowały, że Z. Robakiewicz dostał 4 lata. Równie niewychowawcze mogłoby być pozostawienie E. Rogawskiego na wolności, albowiem można odnieść wrażenie, że przyszedł on do administracji z założeniem, że będzie kradł.

2. Należy ponadto podkreślić, że sędzeni starostowie nie byli, nawet z moralnego punktu widzenia, niewinni¹³⁸. Niezależnie od tego, jaka część ze środków, z których nie byli się w stanie rozliczyć, poszła na „robienie wyborów”, nie ulega wątpliwości, że co najmniej część pieniędzy wykorzystywali oni na własne potrzeby. Utwierdzać w tym przekonaniu mogą nas ich życiorysy: starosta świecki Stanisław Krawczyk problemy z rozliczaniem się z pobranych sum miewał zarówno w wojsku, jak i na wcześniej piastowanych stanowiskach w administracji cywilnej¹³⁹. Z kolei J. Czarnocki, już wcześniej, w Nieświeżu dopuścił się bardzo poważnych nadużyć finansowych i tylko dzięki daleko idącej życzliwości m.in. wojewody Z. Beczkowicza mógł kontynuować karierę w administracji¹⁴⁰.
3. Czynnikiem o istotnym znaczeniu jest także kwestia odpowiedzialności wojewodów za swoich podwładnych, co znakomicie widać przy zestawieniu dwóch miejsc, gdzie masowo dokonywano nadużyć, to znaczy Pomorza oraz Wołynia. W obu przypadkach mamy do czynienia z liczną grupą starostów, którzy dopuścili się nadużyć finansowych, będących w części efektem mniej lub bardziej wyraźnie wyartykułowanych wytycznych wojewodów. W obu przypadkach starostowie, przynajmniej niektórzy, zasiedli na ławie oskarżonych, jednakże do wyroków skazujących doszło tylko w odniesieniu do starostów pomorskich. Istotne znaczenie miała tu obrona podwładnych przez wojewodę Józewskiego. Przeciwną postawę

¹³⁸ Finansowanie nadużyć wyborczych można uznać za mniej naganne moralnie niż chciwość.

¹³⁹ CAW, ap 21638, npag., Pismo Dowództwa Dywizjonu Żandarmerii Wojsk. nr 6 do Dowództwa Plutonu w Dywizjonie Żandarmerii Wojsk. Nr 5, Lwów 12 VI 1920 r.; AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 785, *passim*.

¹⁴⁰ G. Szymanowski, *Dwanaście lat — wspomnienia z lat 1927–1939*, Toruń 1998, s. 138–141.

prezentował Kirtiklis, który w procesie dodatkowo obciążał podległych sobie urzędników¹⁴¹.

4. W kontekście nowego otwarcia w stosunkach między władzą a społeczeństwem zwraca uwagę szczególna pozycja Pomorza, albowiem aż trzy procesy dotyczyły właśnie tamtejszych starostów. Do szerszego zjawiska weryfikacji kadr administracji ogólnej dochodził tu jeszcze inny czynnik, tzn. reorientacja polityki obozu rządzącego i sformułowanie tzw. programu kaszubskiego, który miał na celu ze ściślejsze związanie miejscowego społeczeństwa z sanacją¹⁴². Tę specyfikę pomorską widać nie tylko w ilościowym ujęciu procesów starościńskich, które doszły do skutku, ale także w charakterze spraw dyscyplinarnych tych starostów, którzy nie zasiedli na ławie oskarżonych. Przypomnijmy: przedostatni starosta szubiński Józef Dąbrowski, w zasadzie niewinny, został ukarany przeniesieniem do Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego, podobnie zresztą jak przedostatni starosta chojnicki Tadeusz Lipski, przeniesiony na Lubelszczyznę. Materiały z toczących się przeciwko nim dochodzeń dyscyplinarnych wyraźnie wskazują na bardzo daleko posuniętą pieczołowitość i skrupulatność władz prokuratorskich, kompletnie nieuwzględniającą warunków urzędowania i podległości Kirtiklisowi¹⁴³.

Niezależnie od tego, że wszyscy trzech skazani starostowie — dr Adam Twardowski, Stanisław Krawczyk i Jerzy Czarnocki — nie byli ludźmi bez winy, a nadużyć dopuszczali się nie tylko na potrzeby wyborów, ale także dla własnej korzyści, procesy starościńskie, szczególnie te na Pomorzu, odgrywały nader istotną rolę w zamierzeniach związanych z nowym otwarciem. Były bowiem czytelnym sygnałem dla społeczeństwa, ale przede wszystkim dla podległego aparatu, że klimat się zmienia, a nadużycia tolerowane nie będą. Sprawy karne i dyscyplinarne w okresie dwudziestolecia w zdecydowanej większości koncentrowały się wokół nieprawidłowości na styku samorząd — administracja. Jest sprawą wielce symptomatyczną, że w zasadzie wszyscy badani starostowie byli ścigani za działania z okresu kierowania organem administracji ogólnej I instancji, a nie pracy na różnych stanowiskach w urzędach wojewódzkich. Istotną zmianą po 1932–1933 r. było stworzenie jasnych i czytelnych regulacji w zakresie przysługujących świadczeń oraz uszczelnienie mechanizmów nadzoru państwa nad samorządem. Zmianę podejścia

¹⁴¹ Szerzej por. J. Mierzwę, „*Wołyński układ korupcyjny*”.... Por. też P. Olstowski, *op. cit.*, s. 147–150.

¹⁴² J. Kutta, *Druga Rzeczpospolita...*, s. 391–392.

¹⁴³ Nie znamy natomiast klarownej odpowiedzi na pytanie, dlaczego przedostatni starosta tezewski, który, co wynika z materiałów archiwalnych, również zasługiwałby na stosowne miejsce na ławie oskarżonych, od procesu się wyłgał.

starostów do nadużyć starano się spowodować w dwojaki sposób — młodych można było wychować, ale w odniesieniu do starszego pokolenia urzędników możliwe było tylko oddziaływanie strachem, wywołaniem obawy o utratę tych wszystkich korzyści, które wiązały się ze służbą państwową. Procesy starościńskie, co zresztą widać po polityce medialnej władz w odniesieniu do nich, są swoistymi procesami pokazowymi i tak należałoby je oceniać.

Polityka personalna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w okresie międzywojennym podlegała nieustającym zmianom. Po jednorazowym przyjęciu do służby w latach 1918–1919 tych, którzy się zgłosili, nastąpił okres weryfikacji. Trwała ona także po przejściu władzy przez piłsudczyków, przy czym po 1926 r. pewną rolę odegrały tu także czynniki polityczne. Towarzyszyło temu otwarcie na niektóre nowe środowiska i grupy zawodowe. W efekcie zmian politycznych z końca lat 20. doszło do wypracowania dwóch ścieżek awansu (rozumianego jako zmiana stanowiska) dostępnych w zależności od tego, czy dany starosta miał, między innymi, ambicje polityczne czy też zapragnął pozostać „po prostu” urzędnikiem.

Weryfikacja obejmująca także przedstawicieli tych środowisk, z których rekrutowała się większość zatrudnianych w administracji po 1926 r. mogła mieć miejsce dopiero od 1935 r. — wcześniej w polityce resortu dominowała doraźność wynikająca z konieczności oszczędności. Przejawem tego procesu były mające miejsce na niespotykaną wcześniej skalę postępowania dyscyplinarne i karne. Były one możliwe dzięki reformie inspekcji wojewódzkiej i ministerialnej. W tym okresie wprowadzono także zmiany w systemie kwalifikacji urzędników, jak również wypracowano rozwój kariery zawodowej urzędników kształconych już w warunkach Polski niepodległej.

ROZDZIAŁ VII

URZĄD STAROŚCIŃSKI I STAROSTA A BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE

Podstawowym obowiązkiem spoczywającym na staroście jako organie administracji ogólnej I instancji była dbałość o zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa publicznego. Znaczenie struktur powiatowych administracji ogólnej w procesie zbierania informacji było kluczowe ze względu na instrumenty, którymi one dysponowały. Dzięki temu starostwa spełniały funkcje narzędzia wykorzystywanego przez wydziały bezpieczeństwa publicznego (później wydziały społeczno-polityczne) urzędów wojewódzkich do działań bezpośrednich (za pomocą policji). Trudna do przecenienia jest rola, jaką odgrywały starostwa z punktu widzenia miejsca w systemie obiegu informacji. O wadze, jaką do zagadnień bezpieczeństwa publicznego przywiązywali przełożeni, świadczyć może fakt, że nierzadko, po popełnieniu tu rażących błędów przez starostę, jego kariera zawodowa na nich się kończyła. W przypadku innych niedociągnięć, np. niesatysfakcjonującego zaangażowania w rozwój gospodarczy powiatu czy nawet błędów w procedowaniu resort wykazywał niekiedy sporo cierpliwości i wyrozumiałości¹.

1. Narzędzia administracji w zakresie bezpieczeństwa publicznego a rola starosty

Rozporządzenie RM z 28 VIII 1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego przyznawało staroście kompetencje w sprawach wszystkich poza wymienionymi w rozporządzeniu². Przepisy te uległy uszczegółowieniu w rozporządzeniu wykonawczym RM z 13 XI 1919 r., gdzie w art. 8 wprost stwierdzano, że *do Starosty należy piecza nad spokojem, ładem i bezpieczeństwem publicz-*

¹ Dr Leopold Unger twierdził, że sprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego są najważniejsze w zakresie urzędu starosty po *realizacji polityki Rządu na powierzonym terenie*, AAN, Urząd Wojewódzki Stanisławowski, sygn. 16, k. 28, Referat Dra Ungera, Inspektora Starostw. — Ogólne zasady o organizacji pracy w Starostwach.

² Obszarami wyłączonymi z działalności starostów była administracja wojskowa, sądowa, skarbowo, szkolna, kolejowa, pocztowo-telegraficzna oraz urzędów ziemskich. „Dz. U. RP” 1919, nr 72, poz. 785.

*nym w granicach powierzonego mu powiatu, którą sprawuje przy pomocy władz i organów sobie podległych*³. W zakres tych obowiązków wchodziły: nadzór nad zgromadzeniami, związkami i stowarzyszeniami, kontrola prasy, widowisk oraz sprawy obyczajowe czy sprawy paszportowe. Jak wspomniano, na pograniczu bezpieczeństwa publicznego i administracji były sprawy posiadania, noszenia broni i handlu zarówno nią, jak i amunicją.

Starosta realizując zadania dotyczące bezpieczeństwa publicznego miał do swojej dyspozycji aparat pomocniczy w postaci referatu bezpieczeństwa. Punkt ciężkości w tych zadaniach zmieniał się. W pierwszych latach niepodległości podstawowym celem było przede wszystkim zwalczanie przestępczości pospolitej oraz ruchu komunistycznego⁴. Później, gdy opanowano bandytyzm na większości terytorium państwa, kierownictwo MSW i wojewodowie większy nacisk zaczęli kłaść na kwestie nadzoru nad ruchami politycznymi i społecznymi na terenie powiatu. Nadzór dotyczył organizacji legalnych, nielegalnych, ale i półlegalnych (np. PPS Lewica), działalności związków i stowarzyszeń (także tych wykazujących działalność antypaństwową), które były zobowiązane do składania władzom administracyjnym sprawozdań ze swojej działalności. Starostom przysługiwało również prawo wydawania zezwoleń na odbycie zebrań i manifestacji⁵. Z działalności swojej starostowie sporządzali okresowe sprawozdania oraz, w sytuacjach nagłych, składali meldunki.

Przemiany polityczne w Polsce po przewrocie majowym wiązały się również z reorganizacją referatów bezpieczeństwa⁶. Wynikało to jednak nie tyle ze zmiany przepisów ile przede wszystkim odmiennej praktyki. Starostowie nadal byli zobowiązani do składania sprawozdań periodycznych o stanie bezpieczeństwa oraz ruchu politycznym i społecznym na podległym im terenie⁷, zdecydowanie natomiast zwiększyła się ich objętość, szczegółowość i liczba podmiotów podlegających inwigilacji. Podobnie rzecz się miała z zezwoleniami na odbywanie zgromadzeń. W miejsce różnorodnych przepisów obowiązują-

³ „Dz. U. RP” 1919, nr 90, poz. 489.

⁴ *Sprawozdanie z dorobku dziesięcioletniej działalności władz administracji ogólnej na terenie województwa lubelskiego (w latach 1918 do 1928) ze szczególnym uwzględnieniem od maja 1926 roku z dziewięcioma tabelami wykresów*, pod red. W. Karasińskiego przy współpr. B. Gruzewskiego, Lublin 1929, s. 8; W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 287.

⁵ Środki przysługujące starostom mającym realizować te zadania były zależne od szczegółowych regulacji obowiązujących na terenie poszczególnych zaborów.

⁶ W źródłach nader często fakt ten jest wiązany z kryzysem gospodarczym, co może ma generalne uzasadnienie w notowanym wówczas wzroście zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, wyrażającym się np. w aktywizacji ugrupowań nielegalnych. Jednak zwiększenie zakresu zadań ww. referatów przypada na lata 1927–1928, a zatem okres dobrej koniunktury gospodarczej. Oczywiście proces ten w pierwszej połowie lat 30. przybrał na sile.

⁷ AIPN Łódź, IPN Ld 81/61, t. 2, k. 143, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, Łódź 14 X 1953 r.

cych w poszczególnych zaborach 11 III 1932 r. przyjęto ustawę dającą odpowiednim władzom administracyjnym na całym obszarze państwa uprawnienie m.in. do zakazania odbycia zgromadzenia, *jeżeli zagrażałoby bezpieczeństwu, spokojowi lub porządkowi publicznemu*⁸. Ramowość tego przepisu pozostawiała starostom bardzo dużą swobodę, z której niektórzy z nich, w sytuacjach zdecydowanie do tego nieuprawnionych, intensywnie korzystali⁹.

Podobnie rzecz się miała w przypadku stowarzyszeń. Pierwotnie utrzymano w mocy regulacje państw zaborczych¹⁰. Zgodnie z nimi władze stowarzyszeń były zobowiązane do przekazywania na bieżąco powiatowej władzy administracyjnej informacji dotyczących siedziby organizacji, obszaru działalności, członków władz oraz każdej odnoszącej się do nich zmiany. Dane te były podstawą rejestrów prowadzonych przez jednego z referentów w starostwie. Istotnym czynnikiem wpływającym na egzekwowanie przez władzę prawa w tym zakresie był tzw. klimat polityczny, który różnicował stosowanie tego samego prawa przed rokiem 1926 i po nim. Do przewrotu majowego kwestia prowadzenia aktualnych rejestrów związków i stowarzyszeń była podnoszona podczas lustracji, ale występowała we wnioskach polustracyjnych po prostu jako jeden z wymienianym mankamentów¹¹. Po objęciu władzy przez piłsudczyków nieprzestrzeganie obowiązków spoczywających na organizacjach bywało argumentem wykorzystywanym przy ich likwidacji.

Rozporządzenie prezydenta z 27 X 1932 r. o stowarzyszeniach dawało starostom prawo wydania zakazu założenia stowarzyszenia lub odmowy jego rejestracji (w zależności od typu stowarzyszenia), m.in. przy powołaniu się na przepisy o zagrożeniu bezpieczeństwa i porządku publicznego¹². Obowiązujące procedury w sprawie stowarzyszeń były również wykorzystywane przez władze do weryfikacji, a następnie eliminowania niedziałających organizacji. Jak stwierdzał wojewoda nowogrodzki Świdorski, *P.P. Starostwie winni przejrzeć ewidencję jeszcze nie zlikwidowanych organizacji białoruskich, które nie wykazują żadnej działalności. Nie należy więc dopuszczać do sztucznego*

⁸ „Dz. U. RP” 1932, nr 48, poz. 450.

⁹ Np. IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, A.20.5, t. 39, Dok. 12, Protokół przesłuchania Wacława Komarnickiego, Londyn 5 I 1942 r.

¹⁰ Dekret Naczelnika Państwa z dn. 3 I 1919 r. o stowarzyszeniach, („Dz. PPP” 1919, nr 3, poz. 88).

¹¹ Rozporządzenie MSW z dn. 10 I 1919 r. w przedmiocie przepisów wykonawczych do dekretu z dn. 3 I 1919 r. o stowarzyszeniach, („Dz. U. MSW” 1919, nr 4, poz. 39); AP Kielce, Inwentarz akt starostwa powiatowego w Kielcach, t. I, s. 2; AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 253, s. 49–51, Pismo wojewody kieleckiego do naczelnika Wydziału Prezydialnego Urzędu Wojewódzkiego Kieleckiego, Kielce 9 VI 1923 r.

¹² „Dz. U. RP” 1932, nr 94, poz. 808.

*powstawania organizacji białoruskich*¹³. Podobne wytyczne obowiązywały w przypadku organizacji powiązanych z opozycją antysanacyjną¹⁴. Czasami podejmowanie interwencji poprzedzały, np. w odniesieniu do organizacji kombatanckich, konsultacje z władzami wojskowymi¹⁵. Warto pamiętać, że przepisy te stosowane być mogły, ale nie musiały. Oznaczało to, że intensywność likwidowania nieczynnych organizacji była uzależniona od obowiązującej linii politycznej obozu rządzącego i indywidualnej inicjatywy starosty.

W przypadku kontroli prasy podstawę prawną były dekrety Naczelnika Państwa z 7 II 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o zakładach drukarskich i składach druków oraz tymczasowych przepisów prasowych¹⁶. Administracja była zobowiązana do prowadzenia rejestrów podmiotów trudniących się działalnością wydawniczą¹⁷. Ponadto spoczywał na niej obowiązek odbioru egzemplarzy obowiązkowych gazet i czasopism, które następnie były przekazywane do urzędu wojewódzkiego oraz MSW¹⁸.

W konfiskatach wydawnictw administracja ogólna I instancji spełniała dwojaką rolę. Z jednej strony była ona realizatorką wytycznych płynących z góry, a zatem była informowana o dokonywanych konfiskatach zarządzonych przez Komisariat Rządu na m. st. Warszawę. Otrzymywane systematycznie przez odpowiedni urząd wojewódzki telefonogramem informacje o zajęciach były scalane i w formie komunikatu „do zastosowania” (ale i zawierającego przyczynę konfiskaty) przekazywane do starostw¹⁹. Trudno oprzeć się wrażeniu, że z czasem cenzura stawiała się coraz bardziej wrażliwa na treści pojawiające się w prasie²⁰.

¹³ AAN, Urząd Wojewódzki Nowogrodzki, sygn. 40, s. 3, Protokół konferencji starostów powiatowych województwa nowogrodzkiego odbytej w dn. 16 IV 1934 r. w sprawach bezpieczeństwa.

¹⁴ *Proces „Polskiego Legionu”*, „Głos Narodu” 24 I 1935, nr 24; J. Mierzwa, *Kombatancki Kraków 1918–1939*, Kraków 2002, s. 75–76 (dalej: J. Mierzwa, *Kombatancki...*); M. Jabłoński, *Sen o potęgę. Z dziejów ruchu byłych wojskowych w II Rzeczypospolitej 1918–1939*, Olsztyn 1998, s. 76–81.

¹⁵ AP Kraków, Starostwo Grodzkie Krakowskie, StGKr 651, k. 362.

¹⁶ „Dz. U. RP” 1919, nr 14, poz. 146; „Dz. U. RP” 1919, nr 14, poz. 186.

¹⁷ Okólnik MSW z dn. 14 II 1919 w sprawie stosunku miejscowych władz administracyjnych do prasy, („Dz. U. MSW” 1919, nr 12, poz. 142).

¹⁸ Okólnik MSW nr 443 z dn. 28 I 1921 r. w sprawie kontroli nad dostarczaniem egzemplarzy obowiązkowych druków w urzędach administracyjnych I instancji, („Dz. U. MSW” 1921, nr 2, poz. 53).

¹⁹ Np. AAN, Urząd Wojewódzki Wołyński, sygn. 73, k. 22, Pismo kierownika Oddziału Polityczno-Narodowościowego Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Wołyńskiego do starostw powiatowych woj. wołyńskiego i urzędu śledczego w Lucku w przedmiocie: zajęcie prasowe, Łuck 31 I 1938 r.

²⁰ Zjawisko to dobrze obrazuje lawinowo rosnąca od 1926 r. liczba konfiskat; Cz. Brzoza, *Polityczna prasa krakowska 1918–1939*, Kraków 1990, s. 195 (dalej: Cz. Brzoza, *Polityczna prasa...*).

Z drugiej strony w procesie ograniczania wolności wypowiedzi administracja starościńska spełniała rolę aktywną, inspirując zajęcia materiałów prasowych. Podstawę konfiskat zawierały artykuły 3, 6 oraz 27 dekretu o tymczasowych przepisach prasowych. Zgodnie z nimi zajęciu podlegały druki nieposiadające danych adresowych drukarni (lub jej właściciela), zawierające informacje dotyczące obronności oraz zawierające treści stanowiące przestępstwo w świetle przepisów kk, jeżeli nie podlegało ono dochodzeniu w drodze oskarżenia prywatnego. Starosta jako organ administracji ogólnej I instancji odpowiedni dla miejsca wydawania publikacji komunikował redakcji dokonanie zajęcia całości lub części wydawnictwa, podając podstawę konfiskaty oraz artykuł z kodeksu karnego, do którego złamania miało dojść. Jednocześnie starosta występował z wnioskiem do prokuratora, a ten do właściwego SO o zatwierdzenie zajęcia całości lub części publikacji. Sąd, działając na podstawie artykułów 28 i 29 wspomnianego dekretu i stwierdzając wynikające z publikacji przestępstwo, zatwierdzał dokonaną przez starostwo konfiskatę²¹. Jeżeli sąd konfiskaty nie zatwierdził albo władza administracyjna nie uzyskała jej zatwierdzenia w ciągu miesiąca, areszt tracił moc, co może miało pozytywne znaczenie dla publikacji książkowych, natomiast dla prasy codziennej było tylko formą zwycięstwa moralnego, ewentualnie osłabiającego autorytet starosty²².

Siłą rzeczy, ze względu na rozwój rynku wydawniczego, najwięcej konfiskat było w Warszawie, gdzie działania związane z zajmowaniem wydawnictw były podejmowane przez Komisariat Rządu na m. st. Warszawę (a nie odpowiednie starostwa grodzkie).

Starostwa zostały również zaangażowane w zbieranie informacji o funkcjonowaniu rynku prasowego w podległych im powiatach. Pierwsze instrukcje tego dotyczące wyszły już w czerwcu 1926 r., przy czym istotne były kwestie związane z finansowaniem działalności wydawnictw. Do wykorzystania pozyskanych wówczas danych doszło już na przełomie roku 1927 i 1928, podczas kampanii wyborczej do parlamentu. Zbierane informacje dotyczyły danych adresowych, personaliów osób związanych z redakcją, a także kwestii politycznych, sytuacji materialnej czy publikowanych treści²³. Zmianie ulegała częstotliwość, z jaką

²¹ AAN, Urząd Wojewódzki Wołyński, sygn. 73, k. 114, Wyciąg z protokołu wspólnego posiedzenia niejawnego Sądu Okręgowego w Lucku, 7 II 1938 r.; ibidem, k. 115, Pismo starosty powiatowego luckiego do redakcji „Kuriera Wołyńskiego” w Lucku, Luck 7 II 1938 r.

²² Na zbyt słabe poparcie ze strony prokuratury zwracał w 1932 r. uwagę starosta grodzki krakowski. Szerzej na ten temat por. Cz. Brzoza, *Polityczna prasa...*, s. 14–19; M. Pietrzak, *Reglamentacja wolności prasy w Polsce (1918–1939)*, Warszawa 1963, s. 173–184.

²³ AP Lublin, Starostwo Powiatowe Zamojskie, sygn. 74, k. 1, Pismo okólne wojewody lubelskiego do starostów powiatowych województwa lubelskiego w przedmiocie: poufny wywiad prasowy, Lublin 9 XII 1929 r. Ścisłe tajne; A. Notkowski, *Prasa w systemie propagandy*

starostwa miały wysyłać sprawozdania do urzędów wojewódzkich — pierwotnie „poufny wywiad prasowy” sporządzano co miesiąc, natomiast od 1931 r. pół roku, co nie wykluczało to jednak konieczności informowania na bieżąco w przypadku dokonania istotnych zmian. Dziennikarze czy redaktorzy gazet byli natomiast objęci mechanizmem zbierania o nich informacji na potrzeby starościńskiej kartoteki działaczy politycznych.

Administracja ogólna I instancji starała się wpływać na treść przekazów prasowych. Czasami oznaczało to oddziaływanie na redakcje, aby pewnych informacji nie drukowały lub by ograniczały się tylko do przedruku oficjalnego komunikatu PAT²⁴. Co charakterystyczne, w okresie kilku miesięcy przed wybuchem wojny zdecydowana większość interwencji miała na celu tonowanie nastrojów antyniemieckich. W wielu przypadkach bardzo bezpośrednie zalecenia o charakterze „nie dopuścić do ukazania się, a w razie ukazania się — zajmować” szły z Wydziałów Społeczno-Politycznych, a starostowie spełniali w tym zakresie rolę narzędzia²⁵. Wytyczne w duchu antyniemieckim pojawiły się w ostatnich dniach przed wybuchem wojny²⁶.

Cenzura była również wykorzystywana do tuszowania występujących w administracji nieprawidłowości. Konfiskowano np. artykuły piętnujące wystawny tryb życia odwołanego starosty, mimo tego że toczyło się przeciwko niemu w tej sprawie postępowanie dyscyplinarne²⁷. Znane są przypadki konfiskat

rządowej w Polsce (1926–1939). Studium techniki władzy, Warszawa–Łódź 1987, s. 268–269. Zagadnienie to wiązało się z kwestią nieformalnej aktywności starostów w kontekście kampanii wyborczej o czym niżej.

²⁴ AP Lublin, Starostwo Powiatowe Zamojskie, sygn. 84, k. 3, Pismo naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego do starostów powiatowych w Białej Podlaskiej..., Lublin 30 V 1939 r. Poufne.

²⁵ Ibidem, k. 13, Pismo zastępcy naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego do starostw powiatowych (grodzkiego) województwa lubelskiego, Lublin 15 V 1939 r.

²⁶ *Urząd Wojewódzki prosi, by prasa dla odtworzenia dokumentu prawdy zamieściła na I-szych stronach artykuły na następujące tematy: 1) martyrologia ludności polskiej w Niemczech, 2) piętnowanie kłamstw niemieckich o ucisku Niemców w Polsce, przedstawiając istotny stan rzecz, 3) Rzesza pcha mniejszość niemiecką w Polsce do dywersji. Materiał do tych tematów można wykorzystać z ogłoszonych przez prasę stołeczną artykułów*; Ibidem, k. 71, Pismo naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego do starostw powiatowych w Białej Podlaskiej..., Lublin 29 VIII 1939 r. Jeszcze 3 września 1939 r. Urząd Wojewódzki Lubelski zakazywał publikacji w prasie na temat niewypałów bombowych.

²⁷ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1403, k. 128, Pismo wicestarosty grodzkiego lubelskiego do Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego, Lublin 16 XII 1936 r.

artykułów w prasie opozycyjnej omawiających procesy starościńskie²⁸. Należy zatem stwierdzić, że skoro procesom tym na Pomorzu towarzyszyły intensywne i obfite relacje prasowe (a nie np. tylko komunikaty PAT), to musiały być one akceptowane przez MSW²⁹.

Cenzurowano nie tylko artykuły o treściach politycznych, ale także np. ujawniające informacje z prowadzonych śledztw kryminalnych, jeżeli nie wyraziła na ich publikację zgody prowadząca władza. W sprawach dotyczących wojskowości konsultowano się przed konfiskatą z odpowiednim SRI. Władze wykorzystywały przepisy dotyczące kontroli prasy (a także kin i widowisk) do zwalczania nie tylko treści *stricte* politycznych, ale również pornografii i publikacji nieobyczajnych (analogicznie do widowisk o treściach pomograficznych)³⁰.

Jak widać zatem z powyższego, dla szeregu obszarów działalności administracji rok 1926 r. jest cezurą nie tyle ze względu na zmiany legislacyjne, ale przede wszystkim na praktykę. Starostowie, w myśl ogólnych wytycznych i własnego oglądu sprawy, zaczęli w bardziej intensywny sposób korzystać z uprawnień przysługujących im także przed 1926 r., co rzecz jasna nie wykluczało późniejszych zmian w prawie. Natomiast z całkowicie nowych elementów, które pojawiły się w działalności referatów starościńskich po przewrocie należy wymienić kartoteki, o których jeszcze będzie mowa.

O ile przepisy i ich praktyczne stosowanie w zakresie zgromadzeń, stowarzyszeń i związków czy cenzury dotyczyły bezpośrednio najaktywniejszej części społeczeństwa, o tyle w zakresie kompetencji starościńskich referatów bezpieczeństwa mieściło się również wydawanie obywatelom na żądanie świadectw moralności i niekaralności. Pracownicy referatu mieli dostęp do kartoteki zawierającej informacje o działaczach politycznych w powiecie, jednakże regułą było wysyłanie do posterunków PP bezpośrednio lub za pośrednictwem komendanta powiatowego PP odpowiednich pytań o postawę polityczną, prowadzenie się etc. Nierzadkie, a stanowiące nieprawidłowość, były także przypadki zrzucania na jednostki PP obowiązku przygotowania odpowiednich świadectw³¹. Świadectwo takie było niezbędnym załącznikiem do wielu wniosków, np. do władz skarbowych przy ubieganiu się o prawo wyszynku, do władz emigracyjnych przy staraniach o wizę emigracyjną, przy zapisach na studia wyższe, w staraniach o otrzymanie koncesji na prowadzenie

²⁸ AAN, Urząd Wojewódzki Wołyński, sygn. 73, k. 129, Pismo kierownika Oddziału Komisariatu Rządu m. st. Warszawy, Warszawa 4 II 1938 r.

²⁹ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 785; P. Olstowski, *op. cit.*, s. 148.

³⁰ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 984, k. 18, Okólnik MSW nr 28 z dn. 26 II 1930 r. w sprawie zwalczania pornografii.

³¹ Okólnik MSW nr 130 z dn. 19 VII 1930 r. w sprawie wydawania świadectw moralności przez organy Policji Państwowej, („Dz. U. MSW” 1930, nr 12, poz. 245).

kolektury (od Generalnej Dyrekcji Loterii Państwowej) czy też, najczęściej, przy ubieganiu się o niektóre posady³². Warunkiem wniosku było uiszczenie przez interesanta opłaty stemplowej. Można to uzasadniać faktem, że wydanie świadectwa moralności wymagało dużego nakładu pracy i obfitej korespondencji między instytucjami zbierającymi informacje dla urzędnika starostwa (m.in. przez poufny wywiad na temat stosunku do państwa polskiego, rządu, społeczeństwa), oczywiście przy założeniu, że przygotowanie opinii nie było czynnością formalną, ograniczającą się do zapisania kilku standardowych formułek³³. Warto dodać, że stwierdzenie opozycyjnej wobec sanacji postawy nie znajdowało odzwierciedlenia w treści dokumentu (choć pewnie w przypadku sympatyków organizacji wywrotowych sprawa wyglądała już inaczej).

W kategorii opinii można również rozpatrywać wnioski kierowane do władz administracji ogólnej I i II instancji dotyczące kandydatów do służby państwowej. Problemem dla administracji ogólnej była ich masowość — wnioskodawcy nie weryfikowali ich uprzednio pod kątem przydatności na konkretne stanowisko, a to dostarczało starostom i wojewodom mnóstwa zbędnej pracy³⁴. Administracja ogólna I instancji była również adresatem wniosków dowódców pułków o wydanie zaświadczeń niekaralności osób mających otrzymać awans na oficerów rezerwy czy też przedstawianych do odznaczeń³⁵. Również scedowanie w ostatnich latach II RP na administrację ogólną wniosków o przedstawianie do odznaczeń wydaje się zrozumiałe — to ona bowiem dysponowała najpełniejszą informacją o kwalifikacjach kandydata.

Władze administracji ogólnej I instancji były również uprawnione do wydawania paszportów zagranicznych³⁶. Prawo do ich otrzymania miały osoby legitymujące się obywatelstwem polskim lub go nieposiadające, ale nie będące obywatelami innego państwa bądź będące obywatelami b. państwa rosyjskiego. Wydanie paszportu uzależnione było od dostarczenia zdjęcia i świadectwa

³² AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 1316; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 984, k. 159, Okólnik MSW nr 198 z dn. 3 XI 1930 r. w sprawie zaświadczeń dla osób ubiegających się o koncesje monopolowe.

³³ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 99–100, Pismo okólne wojewody krakowskiego z dn. 28 III 1936 r. w przedmiocie Świadectwa niekaralności i moralności — wyjaśnienie.

³⁴ AAN, Urząd Wojewódzki Wileński, sygn. 5, k. 10, Protokół zebrania periodycznego naczelników władz II instancji niezespolonych z władzami administracji ogólnej odbytego w dn. 30 XI 1929 r.

³⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 984, k. 2, Pismo naczelnika Samodzielnego Wydziału Wojskowego MSW w przedmiocie: awanse oficerów rezerwy — zaświadczenia o niekaralności, Warszawa 14 I 1930 r.

³⁶ Przepisy w tym zakresie były, zapewne ze względu na duże wątpliwości urzędników administracji ogólnej oraz styk z polityką zagraniczną, bardzo szeroko interpretowane i komentowane przez MSW.

kwalifikacyjnego wystawianego przez władzę policyjną³⁷, a w przypadku mężczyzn od 17 do 40 roku życia także zaświadczenia władz wojskowych stwierdzającego stosunek do służby wojskowej³⁸. Petent był również zobowiązany do pokrycia kosztów wydania mu paszportu, przy czym mógł zostać z nich zwolniony po przedstawieniu tzw. świadectwa ubóstwa, gdy cel podróży uzasadniał takie zwolnienie (np. pogrzeb członka rodziny, wyjazd naukowy etc.) lub też dochód roczny nie przekraczał wysokości określonej przepisami prawa (ulgi tej nie mogły otrzymać osoby udające się w celach wypoczynkowych lub leczniczych)³⁹. Zgodnie z prawem petent w zasadzie nie czekał na otrzymanie paszportu — odbierał go w terminie od 3 do 5 dni. Przy ponownym wyjeździe zezwolenie było wydawane od ręki, jeżeli starostwo nie weszło w posiadanie informacji dyskwalifikujących petenta. Starosta był zobowiązany do prowadzenia rejestru osób ubiegających się o paszporty oraz kartoteki cudzoziemców przebywających na terenie jego powiatu. Ta druga ewidencja niezbędna była do weryfikacji wniosków obcokrajowców o udzielenie wizy wjazdowej.

Wydawanie paszportów odbywało się w trybie schematycznym. Urzędnicy starostw nie wnikali szczególnie w cel wyjazdu oraz dość szczerze dysponowali paszportami ulgowymi⁴⁰. Stale też występowały opóźnienia w korespondencji z polskimi placówkami dyplomatycznymi — niektórzy starostowie prośby płynące z polskich konsulatów potrafili załatwiać i rok⁴¹.

Problem wydawania paszportów wpisywał się w szersze zagadnienie miejsca administracji ogólnej I instancji w polityce państwa także w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego. Akcja plebiscytowa na Górnym Śląsku spowodowała

³⁷ Zawierało ono m.in. informacje o zapisaniu petenta w księgach ludności stałej.

³⁸ AAN, Urząd Wojewódzki Wołyński, sygn. 68, k. 46, Pismo dyrektora Biura Wojskowego MSW do wojewodów, komisarza rządu na m. st. Warszawę i starostów w przedmiocie: Instrukcja paszportowa, Warszawa 13 X 1934 r.

³⁹ AP Lublin, Starostwo Powiatowe Białskie [Podlaskie], sygn. 41, k. 19, Okólnik wojewody lubelskiego nr 116 z dn. 6 VII 1925 r. w sprawie wydawania świadectw niezamożności. Paszporty były także wykorzystywane w celach promocyjnych — zgodnie z wytycznymi MSW przy ich wydawaniu należało wkładać do nich kartki reklamujące polskie wyroby tytoniowe. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 985, k. 6, Pismo dyrektora Departamentu MSW do wojewodów i Komisarza Rządu m. st. Warszawy w sprawie reklamowania zagranicą wyrobów Polskiego Monopolu Tytoniowego, Warszawa 11 II 1931 r.

⁴⁰ Ibidem, k. 48, Okólnik MSW nr 109 z dn. 20 VI 1931 r. w sprawie trybu postępowania przy wydawaniu paszportów zagranicznych; Rozporządzenie Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych z dn. 7 V 1932 r. w sprawie opłat za paszporty na wyjazd zagranicę („Dz. U. RP” 1932, nr 38, poz. 397).

⁴¹ Pismo wojewody wołyńskiego z 7 IX 1922 r. w przedmiocie: korespondencja urzędów administracji I instancji z placówkami konsularnymi RP za granicą, („Dz. U. Województwa Wołyńskiego” 1922, nr 8, poz. 291; Okólnik MSW nr 66 z dn. 25 IV 1931 r. w sprawie korespondencji zagranicznej władz administracji ogólnej i władz samorządowych, („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1931, nr 4, poz. 59).

np. z jednej strony wydanie wytycznych dotyczących ułatwień w dostępie do paszportów delegatom organizacji zaangażowanych w kampanię propolską na tym terenie, z drugiej wszakże strony pojawiło się żądanie zaostrzenia kontroli wydawania przepustek na Górnym Śląsku⁴². W czasach wielkiego kryzysu z MSW szły wytyczne, by wręcz w ogóle odmawiać wiz, albowiem wyjazdy powodują odpływ waluty, co nie było korzystne dla interesu państwa⁴³. Zagadnienie trybu i warunków udostępniania paszportów i ułatwiania przekraczania granicy wiązało się też z współpracą z Oddziałem II SG⁴⁴. Zbyt obfite udzielanie ulgowych paszportów mogło stanowić zagrożenie dla działań wywiadowczych⁴⁵.

Władze administracji ogólnej I instancji były również odpowiedzialne za zgodność terminów pobytu obcokrajowców na terytorium Polski z wyznaczonymi w wizach wjazdowych, prowadziły ewidencje cudzoziemców przebywających w powiecie oraz mogły prolongować im prawo pobytu⁴⁶. Ten aspekt działalności starostów wpisywał się w szerszy kontekst polityki zagranicznej. Przykładem niech będą zastosowane jako retorsje wobec Pragi wytyczne MSW dla starostów, dotyczące zakazu udzielania lub przedłużania zezwoleń na zatrudnianie cudzoziemskich pracowników, gdy zachodzi podejrzenie, że za-

⁴² *Polski Komisariat Plebiscytowy dla Górnego Śląska doniósł Prezydium Rady Ministrów w Warszawie pismem z dnia 23 lutego b.r., że wobec słabego obsadzenia granicy z całego pogranicza b. Kongresówki przechodzą na Górny Śląsk w wielkiej liczbie ludzie obdarci i wynędzniali, którzy tam żebrzą o pracę i kawałek chleba, a przez to wyrządzają niezmierną szkodę naszej sprawie. Prócz tego żydzi z Królestwa i Małopolski włóczą się w wielkiej liczbie po górnym Śląsku, szkalując Polskę, handlując złotem, srebrem i zajmując się przemyślnictwem. Stwierdzono także, że stoją na usługach Niemców [...] polecam P. Staroście wydanie odpowiednich a skutecznych zarządzeń a w szczególności o obostrzenie sprawy wydawania przepustek celem utrudnienia lub uniemożliwienia przejścia na Górny Śląsk osobom niepewnym lub podejrzanym*; AP Kraków, Starostwo Powiatowe Białskie, StB 491, s. 1057, Pismo Generalnego Delegata Rządu do kierownika Starostwa w Białej, Lwów 11 III 1920 r.; AP Lublin, Starostwo Powiatowe Białskie [Podlaskie], sygn. 41, k. 3, Okólnik wojewody lubelskiego nr 16 z dn. 19 I 1921 r. w przedmiocie bezpłatne wydawanie paszportów zagranicznych udających się na Górny Śląsk z ramienia Komitetów. Pilne — Poufne.

⁴³ Okólnik MSW nr 58 z dn. 4 V 1932 r. w sprawie ograniczeń przy wydawaniu paszportów, („Dz. U. MSW” 1932, nr 8, poz. 93).

⁴⁴ J. Mierzwa, *Konflikty i współpraca między administracją ogólną a informacyjnymi służbami wojskowymi w okresie Drugiej Rzeczypospolitej*, „Studia Historyczne”, z. 2, s. 184–185 (dalej: J. Mierzwa, *Konflikty i współpraca...*).

⁴⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 502a, k. 47, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewody w Poznaniu, Warszawa 18 VIII 1925 r.

⁴⁶ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 425, Pismo inspektora starostw do naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego w sprawie: lustracja doraźna starostwa pow. chrzanowskiego — spostrzeżenia, Kraków 15 XI 1934 r.

trudnionym ma być Czech⁴⁷. Warto w tym miejscu dodać, iż niekiedy starostom trzeba było przypominać, że paszporty dla obcokrajowców mają wydawać ich rodzime placówki dyplomatyczne, a nie polscy starostowie⁴⁸.

Formalnie bezpośrednim przełożonym starosty był wojewoda, natomiast faktycznie w sprawach bezpieczeństwa publicznego nadzór i poniekąd kierownictwo pozostawały w rękach naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego (Społeczno-Politycznego)⁴⁹. Należy podkreślić, że referaty bezpieczeństwa zajmowały się również zagadnieniami, co do których administracja powinna była wypracować procedury i być przygotowana do ich ewentualnej realizacji. Obejmowały one elaboraty Tisg, Got i Mob. a zatem czynności związane z przygotowaniem akcji przeciwstrajkowej (na wypadek strajku generalnego), pogotowia władz i organów bezpieczeństwa do walki ze zbrojnymi działaniami wyrotowymi, dywersją i rozruchami oraz akcji mobilizacyjnej, jak również Instrukcję XIV, która precyzowała zasady aresztowania i odstawienia do obozów koncentracyjnych czołowych działaczy mniejszości narodowych w chwili ogłoszenia mobilizacji⁵⁰.

Na funkcjonowanie referatów bezpieczeństwa w poszczególnych starostwach kluczowy wpływ miały dwa elementy — liczba oraz jakość urzędników skierowanych do ich prowadzenia⁵¹.

Podejście władz do kwestii stanu zatrudnienia w referacie bezpieczeństwa było elastyczne. Uzależniano je od wielkości powiatu oraz skali skomplikowania zagadnień znajdujących się w orbicie zainteresowań tegoż referatu⁵².

⁴⁷ AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 1329, k. 1, Pismo podsekretarza stanu MSW do wojewodów, komisarza Rządu na m. st. Warszawę w przedmiocie: zatrudnianie ob. czechosłowackich w Polsce, Warszawa 5 IV 1935 r.

⁴⁸ Ibidem, sygn. 15, npag., Okólnik MSW nr 844 z dn. 31 XII 1919 r. w sprawie wydawania przez Starostwa polskich paszportów zagranicznych obywatelom cudzoziemskim.

⁴⁹ Przykładem może być polecenie wydane w 1928 r. przez naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego B. Rogowskiego staroście grodzkiemu lwowskiemu dr. J. Reinlenderowi o konieczności przygotowania charakterystyk posłów i senatorów (bez wyróżniania opcji politycznych!); G. Mazur, *Życie polityczne...*, s. 357.

⁵⁰ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 985, k. 121, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewodów i komisarza rządu m. st. Warszawy, Warszawa 11 XII 1931 r.; ibidem, k. 195, Pismo podsekretarza stanu MSW do wojewodów i komisarza rządu m. st. Warszawy, Warszawa 12 VII 1932 r.; AP Białystok, Komenda Powiatowa PP w Sokółce, sygn. 11; IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. A.20.5, t. 21, Protokół przesłuchania Juliana Suskiego, Paryż 22 XI 1939 r., k. 5.

⁵¹ Pamiętać należy, że o wadze, jaką przywiązywano do obsady tego referatu może świadczyć fakt, iż referentowi bezpieczeństwa przysługiwał dodatek funkcyjny.

⁵² AIPN Katowice, IPN Ka 03/457, t. 4, k. 202, Protokół przesłuchania podejrzanego Fryderyka Antesa, Katowice 24 II 1950 r. Ostatni starosta rybnicki stwierdzał, że w powiatach niewielkich, słabo uprzemysłowionych na terenie województwa śląskiego w referacie bezpieczeństwa był zatrudniony tylko jeden pracownik.

W obsadzie referatów bezpieczeństwa odbijała się generalna tendencja panująca w administracji ogólnej, to znaczy ograniczanie zatrudnienia. W konsekwencji mamy do czynienia z sytuacją cokolwiek kuriozalną: z jednej strony spada zatrudnienie, a z drugiej wzrasta liczba zadań stojących przez tą administrację, zwłaszcza z zakresu bezpieczeństwa publicznego. Jesienią 1934 r. wojewoda pomorski alarmował, iż braki w prowadzeniu elaboratów Tisg są efektem tego, że w większości starostw brakuje referentów bezpieczeństwa, co wynikało z kolei z liczby przyznanych na województwo etatów. Z formalnego i logicznego punktu widzenia kierownikiem referatu bezpieczeństwa powinien być zastępca starosty, faktycznie obowiązki te często były cedowane na urzędników kancelaryjnych. Wojewoda cennie zauważał, że przy brakach personalnych efekty wszelkich upomnień mają charakter doraźny i tymczasowy. Niedostatek środków na zwiększenie liczby etatów powodował, że jeszcze pół roku później referaty bezpieczeństwa nie we wszystkich starostwach zostały obsadzone. Ze stanu tego wojewoda musiał się tłumaczyć⁵³.

Absurdalna wręcz była sytuacja w powiecie wadowickim. Jak stwierdzał tamtejszy starosta A. Klotz, w związku z odejściem zastępcy starosty referendarza *Schlichtinga* i zwolnieniem w październiku 1932 urzędnika II kat. *Tarczałowicza* personel Starostwa został tak uszczuplony, że normalny tok pracy jest uniemożliwiony, szczególnie w okresie urlopowym. W chwili obecnej ze względu na urlop ref. *Wyżykowskiego* nie ma w Starostwie ani jednego urzędnika referendarskiego, przy czym referaty ogólny, organizacyjny, bezpieczeństwa, mob. i karny — zmuszony jestem prowadzić osobiście, co wyklucza możliwość należytego zorientowania się w stosunkach powiatu i opanowania sytuacji tym więcej, że obarczony jestem rozprawą o zajścia w *Milówce* oraz obowiązkiem przedłożenia projektu reorganizacji samorządu terytorialnego⁵⁴. Analiza korespondencji między trzema szczeblami administracji (starostwo — województwo — ministerstwo) prowadzi, zwłaszcza dla okresu po 1929 r., do jednoznacznej konstatacji o istnieniu ogromnych braków kadrowych w administracji, w efekcie czego poszkodowane były również tak newralgiczne jednostki, jak referat bezpieczeństwa⁵⁵.

⁵³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 738, cz. III, k. 41–42, Pismo wojewody pomorskiego do ministra spraw wewnętrznych w sprawie: usterki pow[iatowych] elaboratów Tisg — konieczność obsadzenia stanowisk referentów bezpiecz[ęstwa]; Toruń 19 XI 1934 r.; ibidem, k. 49–50, Pismo wojewody pomorskiego do dyrektora Departamentu Politycznego MSW, Toruń 5 IV 1935 r.

⁵⁴ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 5, t. XI, k. 471, Pismo starosty wadowickiego do wojewody krakowskiego, Wadowice 22 VII 1933 r.

⁵⁵ Zagadnienie to miało charakter ponadczasowy, por. np.: „Dz. U. Województwa Białostockiego” 1921, nr 11, poz. 16, Protokół z przebiegu obrad zjazdu starostów województwa białostockiego odbytego w czasie od 26 do 28 X 1921 r.; AP Kraków, Urząd Wojewódzki

Momentami można odnieść wrażenie, że przy przesunięciach urzędników związanych z referatami bezpieczeństwa nie kierowano się najbardziej racjonalnymi przesłankami. Stąd też trudno się dziwić protestowi naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Łódzkiego przeciw planowanym przesunięciom wszystkich trzech urzędników zorientowanych w zagadnieniach bezpieczeństwa publicznego w powiecie kutnowskim (starosta, wicestarosta i kierownik referatu bezpieczeństwa)⁵⁶.

Podobnie jak w innych referatach nawet bardziej istotne niż kwestia liczebności, było zagadnienie jakości obsady referatów bezpieczeństwa. Niektóre starostwa miały z tym duże problemy. Skrajnym, choć nie odosobnionym przypadkiem, jest sytuacja odnotowana przez dr. K. Witteka podczas lustracji starostwa powiatowego chrzanowskiego: *referent Romanik jest wprawdzie specjalistą ponieważ od wywiadu, jako b. funkcjonariusz Wydziału Śledczego PP i zna powiat, lecz nie panuje nad całością agend ważnego referatu bezpieczeństwa publ[icznego] oraz stoi na poziomie umysłowym przodownika PP a nie urzędnika referendarskiego. Jego pomocnik Lewiński inteligencją nie grzeszy i dopuszczenie go do samodzielnego referowania uważam za wielkie nieporozumienie*. Sytuację ratował starosta poprzez bezpośrednie zainteresowanie i aprobatę⁵⁷.

Na zakończenie należy wspomnieć, że narzędziem służącym zapewnieniu porządku publicznego był również obóz odosobnienia w Berezie Kartuskiej⁵⁸. Kierowanie tam osób stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa zasadniczo odbywało się z inicjatywy starosty powiatowego, który w uproszczonym trybie, a zatem bez materiału dowodowego niezbędnego do skazania przez sąd, mógł pozbyć się z zarządzanego terenu osób niewygodnych, stwarzających

Krakowski, k. 533–553, Charakterystyka i stan organizacyjny starostwa powiatowego chrzanowskiego, oparte na wynikach lustracji starostwa przeprowadzonej w dniach 22–23, 25–26 i 28 V 1936 r. przez wojewódzkiego inspektora starostw. Okres porównawczy za czas od r. 1935–1936 r.

⁵⁶ AP Łódź, Urząd Wojewódzki Łódzki, sygn. 200, s. 32, Pismo naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Łódzkiego do Wydziału Ogólnego tamże, Łódź 23 III 1939 r.

⁵⁷ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. 1, k. 783, Charakterystyka i stan organizacyjny starostwa powiatowego chrzanowskiego, oparte na wynikach lustracji starostwa, przeprowadzonej w dniach 7–11 i 13–14 X 1937 r. przez wojewódzkiego inspektora starostw (okres porównawczy za czas od czerwca 1936 r. do października 1937 r.); ibidem, k. 883, Pismo inspektora do naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego w sprawie lustracji starostwa pow. chrzanowskiego — spostrzeżenia, Kraków 9 XI 1937 r.

⁵⁸ Szerzej na temat okoliczności powstania i funkcjonowania obozu w Berezie por. W. Śleszyński, *Obóz odosobnienia w Berezie Kartuskiej 1934–39*, Białystok 2003; I. Polit, *Miejsce odosobnienia w Berezie Kartuskiej w latach 1934–1939*, Toruń 2003; P. Cichoracki, *Droga ku anatemie...*, s. 337–353.

problemy polityczne. Wnioski takie na zlecenie starosty były przygotowywane przez komendanta powiatowego PP. Przechodziły one przez starostwo do Wydziału Społeczno-Politycznego urzędu wojewódzkiego, gdzie je łączono i przygotowywano arkusz zbiorczy, który naczelnik Wydziału przedstawiał wojewodzie do akceptacji, a ten przesyłał go do ministerstwa⁵⁹. Stamtąd po pewnym czasie przychodziła informacja zwrotna o tym kto z wymienionych we wniosku ma trafić do Berez. W Wydziale Społeczno-Politycznym sporządzano z niej wyciąg dla starostów, a ci przekazywali go komendantom powiatowym PP celem aresztowania odpowiednich osób i odstawienia do Berez. Wymiar sprawiedliwości pełnił w całej procedurze funkcję li tylko służebną, ograniczając się do formalnej akceptacji wniosku⁶⁰. Aparat starościński nie odgrywał natomiast większej roli w procedurze przedłużenia lub skrócenia pobytu w obozie odosobnienia.

Ocena stosunku starostów do kwestii zsyłek do Berez Kartuskiej jest raczej negatywna. Niewątpliwie jego istnienie ułatwiało walkę z żywiołami antypaństwowymi, ale nie tylko, bo przecież wraz ze zbliżaniem się II wojny światowej do obozu coraz częściej kierowano osoby oskarżane o nadużycia natury gospodarczej. Z drugiej jednak strony można odnieść wrażenie, że istnienie Berez zbyt ciężało starostów. Nie trzeba było zbierać dowodów, świadectw przestępczej działalności podejrzanego, które broniłyby się przed sądem (w procedurze osadzenia w obozie spełniającym tylko formalną rolę). Wystarczyło skierowanie wniosku do wojewody, co dawało szansę na pozbycie się z powiatu szkodnika bez zbytniego nakładu pracy⁶¹.

⁵⁹ Na tym etapie wniosek podlegał weryfikacji, czego dowodem są dwa starościńskie wnioski o osadzenie w Berezie działacza SN Adama Doboszyńskiego, które nie zyskały akceptacji w Urzędzie Wojewódzkim Krakowskim. K. Kaczmarek, P. Tomasik, *Adam Doboszyński 1904–1949*, Rzeszów 2010, s. 13.

⁶⁰ AIPN Łódź, IPN Ld pf 12/1682/CD, k. 77–78, Protokół przesłuchania świadka Tadeusza Widnera, Łódź 13 X 1953 r.; AIPN Warszawa, IPN BU 01251/199, k. 45, Protokół przesłuchania podejrzanego Stanisława Wrone, Łódź 24 XI 1951 r.; AIPN Kraków, IPN Kr 010/4139, k. 206v–207, Wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 23 II 1952 r.; W. Śleszyński, *Obóz odosobnienia w Berezie Kartuskiej 1934–39*, Białystok 2003, s. 24–29; P. Cichoracki, *Droga ku anatemie...*, s. 339–340. W. Śleszyński całkowicie pomija w procedurze zsyłania do obozu w Berezie Kartuskiej MSW. Nie wydaje się jednak możliwe, by ministerstwo traciło jakąkolwiek kontrolę nad tym, kogo umieszcza się w jedynym na terytorium RP obozie odosobnienia. Z kolei przedstawianą przez wymienionego S. Wrone wersję o dominującym znaczeniu MSW należy traktować z dużą ostrożnością, jako zrzucającą odpowiedzialność na nieobecnych w śledztwie. Należy zgodzić się z tezą P. Cichorackiego, że wojewoda poleski odgrywał rolę pośrednika między komendantem obozu a MSW i jednocześnie czynnika istotnego w funkcjonowaniu obozu.

⁶¹ AP Łódź, Urząd Wojewódzki Łódzki, sygn. 200, s. 4, Pismo wojewody łódzkiego do ministra skarbu w sprawie przywrócenia mocy obowiązującej ustępu 2. § 54 rozp. wykon.

2. Relacje z policją

Instytucją, która odgrywała kluczową rolę w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie jako narzędzie realizacji tego zadania przez starostów, była Policja Państwowa. Pierwotnie funkcje te spełniały różne struktury o charakterze policyjnym — Milicja Ludowa, Policja Komunalna czy też Straż Kolejowa lub Żandarmeria Krajowa⁶². Zgodnie z okólnikiem ministra spraw wewnętrznych *szlachtę bezpieczeństwa publicznego sprawują w powiecie dwie instytucje tj. policja komunalna, której komendant podlega w sprawach służbowych (ale nie w personalnych) Komisarzowi R[ządu] L[udowego] oraz milicja ludowa o politycznym zakresie działania. Innego rodzaju straż bezpieczeństwa publicznego zwija się obecnie i rozwiązuje stopniowo*⁶³. Zależność ta została potwierdzona art. 11 ustawy z 24 VII 1919 r. o Policji Państwowej, nowo powołanej jednolitej organizacji służby bezpieczeństwa⁶⁴. Z racji tego, że miała ona spełniać rolę aparatu wykonawczego administracji, jej organizacja i struktura była dostosowana do podziału administracyjnego kraju. Takie relacje starosty z organami powiatowej PP były potwierdzane przez kolejne akty prawne. Art. 11 wspomnianego rozporządzenia wykonawczego RM z 13 XI 1919 r. stanowił, że podlegają one starości *w zakresie służby bezpieczeństwa i czynności wykonawczych*⁶⁵. Artykuły 1 ust. 1 i 3 lit. a rozporządzenia prezydenta RP z 6 III 1928 r. o Policji Państwowej wzmacniały te ustalenia⁶⁶.

Wydarzeniem istotnie wpływającym na kształt współpracy między policją a starostami była przeprowadzona w 1926 r. likwidacja Policji Politycznej. Dział informacyjny został wówczas przekazany administracji ogólnej — wydziałom bezpieczeństwa publicznego w urzędach wojewódzkich i starostwom, podczas gdy wykrywanie i zwalczanie przestępczości politycznej powierzono funkcjonariuszom służby śledczej⁶⁷.

Starostowie wpływali na kształt funkcjonowania policji nie tylko poprzez narzędzia, które posiadali jako organ administracji ogólnej I instancji, ale rów-

Ministerstwa Skarbu z 14 I 1936 r., Łódź 20 I 1939 r. Jako niepotrzebną pilsudczykom uważał Berezę również K. Świtalski. K. Świtalski, *op. cit.*, s. 662–663.

⁶² Szerzej na ten temat por. R. Litwiński, *Korpus Policji...*, s. 21–26; A. Misiuk, *Instytucje policyjne...*, s. 69–71.

⁶³ AP Kielce, Komisarz Ludowy w Radomiu, sygn. 2, s. 239, Odpis. Okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Nr I.II.30, Warszawa 14 I 1919 r.; W. Długocki, *Unifikacja służby bezpieczeństwa publicznego*, „GAiPP” 1922, nr 35, s. 3.

⁶⁴ „Dz. PPP” 1919, nr 61, poz. 363. Wyjątkiem o wspomnianej jednolitości było istnienie Policji Województwa Śląskiego. Por. R. Litwiński, *Korpus Policji...*, s. 109 i nn.

⁶⁵ „Dz. U. RP” 1919, nr 90, poz. 489.

⁶⁶ „Dz. U. RP” 1928, nr 28, poz. 257.

⁶⁷ R. Litwiński, *Korpus Policji...*, s. 313.

niez w pewnym, choć ograniczonym, stopniu, za pośrednictwem kierowanych lub nadzorowanych przez siebie struktur samorządowych⁶⁸. Starostwie mogli oddziaływać na warunki udostępniania przez samorząd gminny lokali dla struktur policyjnych⁶⁹. W ciężkiej sytuacji budżetowej starano się również skłonić, za pośrednictwem starostów, wydziały powiatowe do partycypacji w kosztach utrzymania jednostek PP w stopniu większym, niżli to wynikało z ustawy⁷⁰.

Podległość powiatowych struktur policyjnych starostom widoczna była w wielu obszarach. Podstawowym był obowiązek raportowania starości o wszystkich zagadnieniach z zakresu bezpieczeństwa publicznego. Komendanci powiatowi PP byli zobligowani do zawiadamiania władz administracji ogólnej o wyjeździe z terenu podległego. Zgodnie z art. 11 rozporządzenia RM z 13 XI 1919 r. starosta decydował (w porozumieniu z komendantem powiatowym PP) o rozmieszczeniu komisariatów policji⁷¹. Starostom przysługiwało również prawo wizytowania komend, komisariatów i posterunków policji. Kierownicy powiatowej administracji ogólnej byli instruowani, w jaki sposób powinni wizytacje przeprowadzać i na które elementy funkcjonowania policji należy zwracać uwagę. Starostowie mieli również brać udział, osobiście lub poprzez zastępców, w zwoływanych przez komendanta powiatowego odprawach komendantów posterunków⁷². Tego typu kontrola z jednej strony przyczyniła się do pogłębienia współpracy między oboma instytucjami, z drugiej zaś dawała też możliwość występowania przez starostę w roli adwokata policji. Starostowie bowiem w dobrze pojętym własnym interesie dążyli do postawienia bezpieczeństwa publicznego na podległym im terenie na jak naj-

⁶⁸ Warto nadmienić, że samorząd specjalnie nie palił się do spełniania funkcji z zakresu bezpieczeństwa publicznego, co stało się jednym ze źródeł rezygnacji z instytucji, jaką była policja komunalna oraz zmian w organizacji służb bezpieczeństwa. Por. *Sejm Ustawodawczy*, „MP” 17 V 1919, nr 109, s. 3.

⁶⁹ Art. 13 Rozporządzenia Prezydenta RP z dn. 6 III 1928 r. o Policji Państwowej, („Dz. U. RP” 1928, nr 28, poz. 257); Okólnik wojewody lubelskiego nr 132 do starostów województwa lubelskiego w sprawie zaspokojenia ważniejszych potrzeb Policji Państwowej, („Dz. U. Województwa Lubelskiego” 1927, nr 15, poz. 267).

⁷⁰ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 548, t. I, k. 50, Pismo starosty łomżyńskiego do wojewody białostockiego, Łomża 12 II 1924 r. Jak stwierdza M. Mączyński, stan ten uległ zmianie po wydaniu rozporządzenia prezydenta RP z 6 III 1928 r. M. Mączyński, *Doświadczenia Policji Państwowej z zakresu podległości władzom administracji ogólnej w latach 1919–1926*, [w:] *Bezpieczny obywatel — bezpieczne państwo*, pod red. J. Widackiego i J. Czapskiej, Lublin 1998, s. 143–144, 152.

⁷¹ „Dz. U. RP” 1919, nr 90, poz. 489.

⁷² AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 230, k. 59–64, Zał. 6. Wydział Bezpieczeństwa Publicznego Tezy na zjazd starostów [województwa łódzkiego], odbyty w dniu 17 grudnia 1929 r. ŚCIŚLE POUFNE; W. Śleszyński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 100–101; AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 1147–1149, Sprawozdanie z lustracji starostwa w Dąbrowie [1927].

lepszym poziomie⁷³ (choćaby z tego względu, że byli m.in. zobligowani do zapewnienia bezpieczeństwa dygnitarzom państwowym w czasie ich pobytu na terenie powiatu⁷⁴). Ze względu na swoistą symbiozę między starostwem a powiatowymi strukturami PP rozumiałe były, co prawda nie zawsze formalne, ale uzasadnione racjonalnymi przesłankami możliwości wpływania na obsadę stanowisk w policji⁷⁵. Od zgody starosty zależało też udzielenie komendantowi powiatowemu urlopu wypoczynkowego⁷⁶.

Mimo że kwestia podległości policji w sprawach służby bezpieczeństwa starostom była wielokrotnie powtarzana w kolejnych aktach prawnych, a zapisy te były jasne i nie powinny budzić wątpliwości, pojawiały się jednak w policji tendencje do uniezależniania się od władz administracji ogólnej, spotykające się z cyklicznymi napomnieniami ze strony MSW i urzędów mu podległych⁷⁷. Starostowie mieli pozostawać w kontakcie osobistym przede wszystkim z komendantem powiatowym policji, ewentualnie z ofi-

⁷³ *Co do obsady zarówno starosta jak i pow. komendant PP podnoszą konieczność zwiększenia obsady policyjnej [...] oraz odświeżenia korpusu policyjnego złożonego w pewnym procencie z policjantów zadomowionych, a więc trudnych do użycia*; AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 885–887, Pismo inspektora starostw do naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego w sprawie lustracja starostwa pow. chrzanowskiego — sprostowanie, Kraków 9 XI 1937 r. Por. też AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 186, s. 27–28, Protokół posiedzeń odbytych na zjeździe Starostów Województwa Lubelskiego w dniach 21, 22 i 23 marca 1920 r. w lokalu Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie przy ul. Niecałej Nr 14; W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 287.

⁷⁴ AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 1007, s. 1, Pismo dowódcy OGen. Kielce gen. W. Frankowskiego do wojewody kieleckiego, Kielce 16 IV 1920; W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 289–290. O ochronie dostojników państwowych por. R. Litwiński, *Ochrona dostojników państwowych przez Policję w II Rzeczypospolitej*, „Niepodległość” 2005, t. LV, s. 11–35.

⁷⁵ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 9, s. 122, Pismo starosty radomskiego do Województwa Kieleckiego, Radom 16 IX 1920 r.; ibidem, Komenda Wojewódzka PP w Kielcach, sygn. 58, k. 37, Pismo Komendanta Wojewódzkiego PP w Kielcach do Wojewody Kieleckiego, Kielce 13 IX 1927 r.; AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sępoleńskie, sygn. 1033, k. 100, Pismo p.o. komendanta powiatowego PP w Sępólnie do Starosty w/m, Sępólno dn. 3 X 1924 r.; IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, A.20.5, t. 21, Protokół przesłuchania Juliana Suskiego, Paryż 22 XI 1939 r., k. 7; R. Litwiński, *Korpus Policji...*, s. 202.

⁷⁶ AP Kielce, Komenda Wojewódzka PP w Kielcach, sygn. 58, k. 52, Pismo komendanta wojewódzkiego PP w Kielcach do wojewody w Kielcach, Kielce 12 VII 1920 r.

⁷⁷ *Podczas lustracji żalił się Starosta, że PKPP za mało informuje o bieżących sprawach a w szczególności politycznych i że nie może pogodzić się z tym, że nie jest samodzielną władzą i że podlega Staroście*; AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 239, Sprawozdanie z lustracji starostwa w Bochni [1926]. Por. też: ibidem, Starostwo Powiatowe Bialskie, StB 491, s. 257–258, Okólnik MSW nr 47 z dn. 14 II 1920 r.;

cerami⁷⁸. Zgodnie z zasadą hierarchiczności optymalnym rozwiązaniem było, gdy starosta utrzymywał kontakt z funkcjonariuszami policji za pośrednictwem komendanta powiatowego, jednakże, gdy względy racjonalne przemawiały za innym rozwiązaniem, korzystano z kontaktów bezpośrednich. Podczas wizyt starosty w gminie komendanci poszczególnych posterunków osobiście składali mu meldunki. W sytuacjach nagłych wywiadowcy kontaktowali się ze starostą osobiście lub telefonicznie. Warto również pamiętać, że starostowie niekiedy osobiście brali udział w prowadzonych przez funkcjonariuszy PP czynnościach śledczych, choć były to raczej wyjątki od powszechnie stosowanych zasad. Również z funkcjonariuszami wydziału śledczego starostowie mieli osobisty kontakt jedynie wtedy, kiedy sami bezpośrednio kierowali akcją.

W zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa związek między starostą a służbami policyjnymi widoczny był także w przypadku ewentualnych konsekwencji działań (bądź zaniechań) starosty lub komendanta powiatowego. Zdarzało się bowiem, że starostowie ponosili odpowiedzialność z tytułu np. nie dość zdecydowanej reakcji policji na wypadki zaburzenia porządku publicznego⁷⁹. W przeprowadzanych po tego typu wydarzeniach dochodzeniach starano się określić poziom winy starosty oraz komendanta powiatowego, a następnie wyciągnąć odpowiednie konsekwencje. Dobrym przykładem może być tu postępowanie przeprowadzone po tzw. powstaniu leskim w 1932 r. Starostowie, jako zwierzchnicy policji, ponosili również konsekwencje z tytułu nadużyć funkcjonariuszy tej służby⁸⁰.

Relacje między starostami a policją nie zawsze układały się bezkonfliktowo. Najczęstszą przyczyną kontrowersji były spory kompetencyjne, szczególnie częste do 1926 r. Problemy te często wynikały z konfliktów personalnych,

⁷⁸ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sępoleńskie, sygn. 1033, k. 46, Okólnik wojewody pomorskiego nr 772 z dn. 19 XII 1923 r. w sprawie stosunku władz administracyjnych do organów Policji Państwowej; ibidem, k. 48–49, Okólnik wojewody pomorskiego nr 517 z dn. 1 VIII 1923 r. dot. stosunku władz administracyjnych do organów policji państwowej.

⁷⁹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 367, k. 72, Pismo ministra spraw wewnętrznych do dyrektora Departamentu V MSW, Warszawa 1 VI 1922 r.; ibidem, k. 73, Pismo Saturnina Mrávincicsa do wojewody poznańskiego, Poznań 26 V 1922 r. Smaczku całej sprawie dodaje fakt, że na brak zdecydowania ówczesnego starosty grodzkiego w Poznaniu narzekał minister Antoni Kamieński, ten sam który w grudniu 1922 r. był oskarżany o nieudolną reakcję policji na zabójstwo prezydenta Narutowicza.... Na temat wypadków poznańskich por. K. Badziak, *op. cit.*, s. 145–146.

⁸⁰ *Tymczasem dochodzą coraz częstsze skargi ludności z terenu na bicie przez policję, podczas dochodzeń w sprawach wywrotowych, dalej użalają się, że Starosta ich nie przyjmuje, gdy udają się doń ze skargą [...] Każdy pobity, zwłaszcza niesłusznie — to nowy wróg dla Państwa. Zaciętość wśród ludności wzrasta przeciw władzom w Państwie; przeciw państwowości.* AAN, Urząd Wojewódzki Nowogródzki, sygn. 40, s. 7, Protokół konferencji starostów powiatowych województwa nowogródzkiego odbytej w dniu 16 IV 1934 r. w sprawach bezpieczeństwa.

uwarunkowanych niejednokrotnie trudnym charakterem jednej czy obu stron (fakt podporządkowania struktur policyjnych administracji ogólnej, a zatem na szczeblu powiatu starości, powodował, głównie ze względów ambicjonalnych, konieczność nieustannego udowadniania, kto tu rządzi⁸¹). Przykładem może być ostry spór między starostą gorlickim Romualdem Klimowem (Klimowieckim) a miejscowym komendantem powiatowym PP, podkomisarzem Józefem Malinowskim. Jego źródłem było nieeleganckie, oględnie mówiąc, zachowanie starosty w stosunku do Malinowskiego, jak również presja wywierana na komendanta w celu skłonienia go do inwigilowania urzędników starostwa⁸². W takich sporach komendant PP nie zawsze stał na straconej pozycji, zwłaszcza jeżeli starości można było zarzucić jeszcze coś innego. Problemem na styku relacji starosta — komendant powiatowy PP bywała nie tylko zbyt twarda, ale i zbyt miękka polityka względem policji. Z taką sytuacją mamy do czynienia w powiecie rohatyńskim, gdzie urzędujący od marca 1931 r. dr Gustaw Janecki wykazywał zbyt mało stanowczości w stosunku do miejscowych komendantów PP, co prowadziło do incydentów, a w konsekwencji do obniżania powagi starosty jako przedstawiciela rządu w powiecie. W efekcie w ciągu 8 lat rządów Janeckiego doszło do sześciu zmian na stanowisku szefa powiatowej policji⁸³.

Na poprawność relacji między władzami administracyjnymi a policją negatywnie wpływało nader częste wysługiwanie się funkcjonariuszami PP

⁸¹ Ibidem, s. 94–97; W. Śleszyński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 97–98; B. Sprengel, *Policja Państwowa a organy władzy publicznej w polityce ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce w latach 1918–1939*, Toruń 2011, s. 192–193; A. Misiuk, *Policja Państwowa 1919–1939. Powstanie, organizacja, kierunki działania*, Warszawa 1996, s. 115–121.

⁸² *Przed uroczystą akademią w dn. 2 VI 1936 r. spotkawszy go w westybulu Sokoła w obecności osób obcych i publiczności zwymyślał go, wyrażając się mniej więcej tymi słowami: „Panie Komisarzu niech to szlag trafi co ta policja wyrabia, maszerowaliśmy przed żydami”, [...] po objęciu stanowiska starosty w Gorlicach przybył do Komendy Powiatowej i polecił Komendantowi miejskiego posterunku śledzić urzędników starostwa i o nich donosić.* AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 297a, k. 2–3, Referat w sprawie zarzutów postawionych pkom. Malinowskiemu Józefowi, komendantowi powiatowemu w Kozienicach, 19 VII 1937 r. Warto nadmienić, że podkom. Malinowskiego w obronę wziął komendant główny PP, gen. K.J. Zamorski; ibidem, k. 1, Pismo komendanta głównego PP do dyrektora Biura Personalnego MSW w przedmiocie: Malinowski, pkom. — zarzuty postawione Starości, [Warszawa] 19 VII 1937 r. Por. też AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 643, k. 4–6, Sprawozdanie zastępcy komendanta PP okręgu V-go do Komendanta PP Okręgu V-go w Białymstoku, Białystok 3 VI 1922 r.

⁸³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 208, k. 66, Pismo dyrektora Departamentu Politycznego MSW do dyrektora Biura Personalnego tamże, Warszawa 15 V 1939 r. Por. też R. Li-twiński, *Korpus Policji...*, s. 149.

w sprawach, do których niekoniecznie byli oni powołani⁸⁴. Na niewłaściwość tego typu działania zwracał uwagę minister spraw wewnętrznych, piętnując np. polecenie wydane przez urząd wojewódzki w Białymstoku staroście szczuczynskiemu (w Grajewie), dotyczące wykorzystania policjantów do rejestracji zakładów wodnych na podległym terenie⁸⁵. Nadużyciem podobnego rodzaju było przyznanie przez starostę asystencji policyjnej nieuprawnionej do tego osobie prywatnej⁸⁶. Należy stwierdzić, że starostowie nie byli pod względem tego typu zachowań odosobnieni, a czasami na tle administracji niezespolonej ich postawa wyglądała nie najgorzej, co jednak ich nie usprawiedliwia⁸⁷.

W sposób charakterystyczny kształtowały się relacje między administracją ogólną a Strażą Graniczną i Korpusem Ochrony Pogranicza⁸⁸. Mimo że pierwsza z tych służb formalnie podlegała Ministerstwu Skarbu, była jednak zobowiązana do informowania starosty o każdorazowym przypadku naruszenia granicy oraz, na jego żądanie, do udzielenia pomocy w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa publicznego (po poinformowaniu odpowiedniego przełożonego)⁸⁹. Korpus Ochrony Pogranicza, powołany do życia we wrześniu 1924 r., w sprawach personalnych, organizacyjnych, operacyjnych i wyszkolenia podlegał Ministerstwu Spraw Wojskowych, natomiast w kwestii ochrony granic oraz bezpieczeństwa — MSW. Ponieważ za bezpieczeństwo i porządek publiczny na podległym terenie odpowiadał starosta, miał on prawo wydać polecenie dowódcy jednostki KOP (odpowiednikiem starosty był w tej formacji dowódca pułku lub baonu), ale jego wykonanie zależało tylko od dowódcy Korpusu. W zakresie pomocy na terenie pasa granicznego (a w razie potrzeby także poza nim) jednostki KOP obowiązywały przepisy o asystencji wojskowej. Dowódców jednostek KOP zobowiązano do przekazywania starostom informacji o stanie bezpieczeństwa w związku z ochroną granicy. Byli oni też zapraszani do udziału w zebraniach periodycznych władz administracji

⁸⁴ Por. np. AAN, Urząd Wojewódzki Tarnopolski, sygn. 34, Protokół zjazdu Starostów Powiatowych Województwa Tarnopolskiego odbytego w dniach 27 i 28 października 1931 r. w gmachu Urzędu Wojewódzkiego w Tarnopolu, s. 5; M. Mączyński, *op. cit.*, s. 146.

⁸⁵ Pismo okólne MSW z 27 VII 1928 r. w sprawie poruczania policji czynności jej niewłaściwych, („Dz. U. MSW” 1928, nr 4, poz. 46).

⁸⁶ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 816, k. 234; ibidem, sygn. 486, s. 502–503, Orzeczenie WKD przy MSW z 30 VI 1926 r.

⁸⁷ Problemy te były w dużej mierze efektem nadużywania np. zapisów art. 13 ustawy o Policji Państwowej. Por. AP Kielce, Komenda Wojewódzka PP w Kielcach, sygn. 17, Rozkazy Komendanta Wojewódzkiego PP [1922].

⁸⁸ Szerzej na temat relacji między MSW a formacjami ochrony granic por. W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 106–110.

⁸⁹ Rozporządzenie Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych z dn. 18 V 1932 r. o stosunku Straży Granicznej do władz administracji ogólnej, („MP” 15 VI 1932, nr 135, poz. 166).

niezespólonej. Należy podkreślić, że pomiędzy starostami a organami KOP nie istniała (w przeciwieństwie do PP) żadna zależność służbowa⁹⁰. Minister zalecał ścisłą i zgodną współpracę, w praktyce jednak relacje te różnie się kształtowały.

3. O kim zbierano informacje?

Obiektem zainteresowania administracji były przede wszystkim te czynniki, które decydowały o sytuacji społeczno-politycznej w powiecie mogły stanowić zagrożenie dla porządku publicznego także ze względów narodowościowych czy wyznaniowych⁹¹. Stąd też starostowie gromadzili informacje dotyczące działalności w zasadzie wszystkich ważniejszych organizacji młodzieżowych, paramilitarnych, kombatanckich, kulturalno-oświatowych, kobiecych, legalnego i nielegalnego ruchu politycznego, a także związków zawodowych, przy czym wydaje się, że większą „troską” otaczano raczej organizacje proveniencji lewicowej⁹². Istotna była również kwestia bezrobocia, jako źródła potencjalnych problemów. Zrozumiałe zainteresowanie władz budziły także informacje o ruchu granicznym.

⁹⁰ Okólnik MSW nr 50 z dn. 21 IV 1932 r. w sprawie stosunku KOP do władz administracji ogólnej, („Dz. U. MSW” 1932, nr 7, poz. 82).

⁹¹ AP Łódź, Urząd Wojewódzki Łódzki, sygn. 2514/a, Instrukcja o sposobie sporządzania i przysyłania meldunków doraźnych z dziedziny bezpieczeństwa, ruchu politycznego, społecznego, zawodowego i narodowościowego, Tajne!, Łódź marzec 1939 r.; W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 438.

⁹² Co było o tyle uzasadnione, że organizacje te stawały się często przykrywką dla działalności struktur *stricte* komunistycznych. Jak stwierdzał komendant powiatowy PP w Stryju, *przeprowadzone przeze mnie poufne a nieulegające żadnej wątpliwości wywiady konfidencyjne wykazały, że Rada Związków Zawodowych Nr II jest tylko pokrywką i firmą dla istniejącej w Stryju organizacji pod nazwą „Okręgowy Komitet KPZU”, przy czym stworzenie jej było usilnym dążeniem tu[lejszych] działaczy komunistycznych pragnących za wszelką cenę scentralizować ruch zawodowy i poddać go pod pełne wpływy wypróbowanych działaczy komunistycznych i nawiązać kontakt z innymi związkami całego Podkarpacia [...] Czerwona frakcja bowiem o której wzmiankowano, jest niczym innym jak grupą komunistyczną, istniejącą w tu[lejszym] Zarządzie Kasy Chorych, która jak to w sprawozdaniu mym z dnia 26 września 1925 [...] szczegółowo raportowałem, stoczyła namiętną kampanię ze stronnictwami pravicowymi i PPS w czasie wyborów do Powiatowej kasy Chorych i tylko dzięki zlanii się PPS ze stronnictwami pravicowymi zdołała PPS uzyskać większą ilość mandatów (17) podczas gdy komuniści uzyskali 11 mandatów. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 627, k. 175–178, Pismo komendanta powiatowego PP w Stryju do Starostwa w Stryju w sprawie: związki zawodowe robotników drzewnych, chemicznych, budowlanych, skórzaných, spożywczych oraz służby domowej — opanowane przez komunizm sprawozdanie, Stryj 18 III 1926 r.*

W nielegalnej aktywności politycznej na plan pierwszy wysuwała się KPP (KPRP) wraz z przybudówkami, a także organizacje mniejszości narodowych o charakterze komunistycznym bądź nacjonalistycznym (choć nie tylko)⁹³.

Przed koniecznością zwalczania żywiołów wywrotowych stanęły już w pierwszych dniach niepodległości polskie ośrodki władzy lokalnej. Na przełomie 1918 i 1919 r. naczelnik Wydziału Administracyjnego PKL stwierdzał, że z powodu nieszczelności granic do Polski *przybywają jednostki niepewne, a co gorsza wręcz wrogie powstającemu wolnemu Państwu*⁹⁴. Działania starostów miały zatem na celu unieszkodliwienie agitatorów oraz działaczy komunistycznych. Problem ten stał się szczególnie istotny, także ze względu na większą intensywność występowania zjawiska, gdy wojska bolszewickie zaczęły zbliżać się do centralnej Polski. Można to dostrzec w korespondencji między organami administracji ogólnej, ale także między administracją i wojskiem. W czerwcu, a szczególnie w lipcu 1920 r. pojawiają się coraz częstsze monity w sprawie pilnego przygotowania list osób kwalifikowanych do internowania, energiczniejszego zwalczania agitacji przeciw poborowi czy też szybszej reakcji na prośby o informacje o bezpieczeństwie na terenie podległego powiatu⁹⁵. Intensyfikację działań widać także w wymiarze praktycznym — wiązała się ona z likwidacją komunistycznych i komunizujących komórek organizacyjnych oraz z zamykaniem ich tytułów prasowych⁹⁶. Oczywiście należy pamiętać, że podobnie jak w czasach pokoju starostowie nie byli tu organem wiodącym, kierownicza rola przypadła bowiem przede wszystkim służbom wojskowym — Oddziałowi II Naczelnego Dowództwa oraz Oddziałowi II Sztabu MSWojsk.⁹⁷ Elementem niezmiennie występującym przez cały okres zmagania z bolszewikami, mieszczącym się ściśle w zadaniach

⁹³ AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 198, s. 1–2, Pismo wojewody kieleckiego do starostów województwa kieleckiego, Kielce 16 II 1926 r.; ibidem, s. 6, Pismo wojewody kieleckiego do starostów województwa kieleckiego, Kielce 20 II 1926 r., s. 6; *Żydowska mozaika polityczna w Polsce 1917–1927. Wybór dokumentów*, wybór i oprac. Cz. Brzoza, Kraków 2003, s. 9.

⁹⁴ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Chrzanowskie, StCh II 8, s. 1, Pismo okólne naczelnika Wydziału Administracyjnego PKL, Kraków 19 I 1919 r.

⁹⁵ Np. Ibidem, s. 37, Pismo MSW do Generalnego Delegata Rządu we Lwowie, Warszawa 14 VII 1920 r.; Ibidem, Starostwo Powiatowe Białskie, StB 491, s. 1169, DOGen. Lwów. Oddział Informacyjny O. II Nr 1090/T. Stosunki bezpieczeństwa na Podkarpaciu. — Delegatura Rządu Prezydium Lwów. Lwów dn. 9 VI 1920 r.; ibidem, s. 1185, Pismo Oddziału informacyjnego OGen. w Krakowie do Generalnej Delegatury we Lwowie, L. 4948, Kraków 15 VII 1920 r.

⁹⁶ J. Szczepański, *Spółczesność Mazowsza wobec najazdu bolszewickiego 1920 roku*, [w:] *Rok 1920. Z perspektywy osiemdziesięciolecia*, red. nauk. A. Ajnenkiel, Warszawa 2001, s. 108.

⁹⁷ A. Peplowski, *Wywiad polski na ZSRR 1921–1939*, Warszawa 2010, s. 22–24; J. Mierzwa, *Konflikty i współpraca...*, s. 188.

administracji, była walka z dezercjami. Także w tej sprawie starostowie ściśle współpracowali z wojskiem przy organizowaniu obław⁹⁸.

Warto zauważyć, że granica między obowiązkami zwalczania wrogiej agitacji w czasie wojny i pokoju była płynna. Bezpośrednie echa wydarzeń wojennych spotkamy do końca II RP. Nadal musiano unieważniać dokumenty i pieczętki, które znalazły się w rękach sowieckich, ludność ciągle dysponowała dużymi ilościami broni, a kraj wymagał odbudowy. Naturalną kontynuacją działań starostów z okresu inwazji bolszewickiej były inwigilacja i zwalczanie komunistycznego ruchu wywrotowego, za którego pośrednictwem wschodni sąsiad przez całe dwudziestolecie starał się destabilizować sytuację w państwie polskim.

Walka z komunistami odbywała się w dwóch wymiarach. Z jednej strony było to zwalczanie widocznych form ich aktywności (manifestacji itp.), a z drugiej przeciwdziałanie agitacji prowadzonej pod przykrywką legalnych form organizacyjnych. Szczególną uwagę zwracano na ich mobilizację przed 1 maja — zalecenie zachowania wzmożonej czujności urząd wojewódzki niejako automatycznie przekazywał starostom. Starostowie mieli w miarę możliwości wyrażać zgodę na odbywanie się manifestacji, ale poprzedzali je aresztowaniami prewencyjnymi ważniejszych działaczy KPP. *Jednocześnie był nakaz dla starostów, by na dzień 1-szy maja w miejscach ukrytych, mieli przygotowaną policję dla zabezpieczenia porządku na wypadek jakichkolwiek zajść. Poza tym do moich [naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego urzędu wojewódzkiego] obowiązków należały kontrole starostów oraz wspólnie z woj. komendantem PP brałem udział w kontrolowaniu daleko odległych posterunków policji*⁹⁹. Podobne działania podejmowano w związku z rocznicą puczu bolszewickiego 7 listopada, a brak odpowiedniego ograniczenia działalności komunistów zazwyczaj kończył się eskalacją napięcia i niepotrzebnym rozlewem krwi¹⁰⁰.

⁹⁸ M.B. Markowski, *op. cit.*, s. 42–48.

⁹⁹ AIPN Warszawa, IPN BU 01236/1131, k. 70, Protokół przesłuchania podejrzanego Marian Sochańskiego, Warszawa 31 V 1949 r.

¹⁰⁰ [...] *podkreślam jednocześnie konieczność unikania krwawych starć, które musiałbym traktować jako niezdolność i nieumiejętność opanowania sytuacji w danym momencie przez jednoosobnego komendanta oddziału policyjnego. — Użycie broni palnej może nastąpić w ostateczności po wyczerpaniu wszelkich innych możliwych środków*; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 985, k. 38, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewodów i komisarza rządu m. st. Warszawy, Warszawa 28 IV 1931 r. Por. też: AIPN Warszawa, IPN BU 01178/101, k. 131, Protokół przesłuchania świadka Dominika Piotrowskiego, Warszawa 17 IX 1953 r.; AAN, Urząd Wojewódzki Lwowski, sygn. 46, k. 11, Pismo Generalnego Delegata Rządu we Lwowie do kierowników starostw oraz dyrektorów Policji we Lwowie i Krakowie, Lwów 27 IV 1921 r.; ibidem, Urząd Wojewódzki Nowogrodzki, sygn. 40, s. 3, Protokół ze zjazdu starostów powiatowych województwa nowogrodzkiego w dniu 16 IV 1934 r.; G. Mazur, *Życie polityczne...*, s. 401.

Analogicznym działaniom zabezpieczającym podlegały zawłaszczone przez komunistów obchody międzynarodowego dnia kobiet 8 marca¹⁰¹. Zazwyczaj w przededniu 1 maja czy 7 listopada zwoływane były przez naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego (Społeczno-Politycznego) narady starostów z danego województwa, podczas których omawiano plan zabezpieczenia terenu. Bez wątpienia swoistą szkołą w walce z ruchem komunistycznym była służba w m. st. Warszawie, czyli przede wszystkim w Komisariacie Rządu. Za zasługi na stanowisku p.o. naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego tamże, a szczególnie za likwidację techniki KC KPP czy umiejętne zabezpieczenie 1 maja 1929 r. Krzyżem Zasługi oraz Orderem Odrodzenia Polski został odznaczony Mieczysław Lissowski, późniejszy starosta prużański i tarnowski¹⁰².

Za formę zwalczania legalnych i nielegalnych ruchów mniejszości narodowych należy uznać także inspirowaną przez władze administracyjne (szczebla wojewódzkiego i powiatowego) aktywność organizacji propolskich. Z przypadkiem takim mamy do czynienia na Kresach Północno-Wschodnich, gdzie finansowano z funduszu dyspozycyjnego wojewody (wileńskiego lub nowogrodzkiego) działalność grup Pawła Aleksiuka oraz Arseniusza Pawlukiewicza i Teodora Wiernikowskiego¹⁰³. Formą represyjnego, ale i zapobiegawczego działania władz była również możliwość wysiedlania z pasa granicznego osób karanych za działalność komunistyczną.

Komuniści poprzez aktywność w legalnych strukturach odgrywali pewną rolę w funkcjonowaniu samorządu. Istotne znaczenie w pacyfikacji nastrojów społecznych na tym gruncie mieli także starostwie. Jak stwierdzano we wniosku odnaceniuowym dla b. starosty kutnowskiego, *przydzielony tamże w czasie najsilniejszego napięcia walk politycznych w r 1923, [z powierzonych zadań] wywiązał się ku najwyższemu zadowoleniu Władzy Przełożonej przez całkowite opanowanie sytuacji i uspokojenie antagonizmów miejscowych grup politycznych i społecznych. [...] przeprowadził całkowitą sanację stosunków tamtejszych [w Żyrardowie] przez doprowadzenie do skompromitowania i rozwiązania komunistycznej Rady Miejskiej, co na tamt[ejszej] robotniczym terenie należy*

¹⁰¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 985, k. 8, Pismo radcy ministerialnego MSW J. Baucha do wojewodów i komisarza rządu m. st. Warszawy w sprawie międzynarodowego dnia kobiet — 8 marca akcja komunistyczna, Warszawa 14 II 1931 r.

¹⁰² AAN, Ministerstwo Skarbu, sygn. 1014, npag., Wniosek na odznaczenie Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski, Warszawa 2 IX 1929 r. Warto dodać, że Lissowski należał do grona b. policjantów, którzy pod koniec lat 20. znaleźli zatrudnienie w administracji ogólnej.

¹⁰³ AIPN Warszawa, IPN BU 01178/101, k. 130–131, Protokół przesłuchania świadka Dominika Piotrowskiego, Warszawa 17 IX 1953 r. Na temat działalności białoruskich organizacji prorządowych por. J. Januszewska-Jurkiewicz, *Stosunki narodowościowe na Wileńszczyźnie w latach 1920–1939*, Katowice 2011, s. 630–632.

*poczytać za szczególniejszą zasługę, albowiem dokonane ponowne wybory do Rady Miejskiej wpłynęły na zupełne uspokojenie umysłów tamt[ejszej] fabrycznej ludności*¹⁰⁴. Z tego też względu obiektem zainteresowania musiały być również organizacje półlegalne, jak np. PPS Lewica. W zasadzie działania prowadzone przeciwko nim nie różniły się specjalnie od tych stosowanych przeciwko organizacjom nielegalnym, poza jednym wyjątkiem. Ponieważ struktury te były wykorzystywane przez komunistów do legalizacji swoich działań, starostowie mieli za zadanie zebranie odpowiednio mocnego materiału pozwalającego na delegalizację organizacji kryptokomunistycznych¹⁰⁵. Dobrym sposobem na to było oczywiście dopuszczanie do wieców i manifestacji, które mogły dostarczyć dowodów na antypaństwowy charakter zwołujących je organizacji. Stąd też dla ułatwienia działania starostom do udziału w tego typu wydarzeniach kierowani byli prokuratorzy. W podobny sposób traktowane były inne wykorzystywane przez komunistów organizacje społeczne, np. Zjednoczenie Lewicy Chłopskiej Samopomoc. Elementem walki z żywiołami wyrotowymi była także inwigilacja bibliotek i czytelni ludowych, których funkcjonowanie mogło ułatwiać propagowanie idei komunistycznych oraz kolportowanie nielegalnych druków¹⁰⁶. Starostowie byli również odpowiedzialni za techniczną stronę likwidacji delegalizowanych organizacji¹⁰⁷.

O ile walka z ruchem komunistycznym, jako formacją kwestionującą zasadność istnienia państwa polskiego, była jednym z podstawowych zadań administracji ogólnej w zasadzie przez cały okres Drugiej Rzeczypospolitej, niezależnie od opcji politycznej znajdującej się u władzy, o tyle zróżnicowaniu ulegało zainteresowanie legalnym ruchem politycznym. Przed 1926 r. uwaga władz administracyjnych koncentrowała się m.in. na organizacjach pilsudczykowskich. Po przewrocie majowym ważniejsza stała się inwigilacja kolejnych legalnych partii opozycji antysanacyjnej. Czas wyborów był okresem

¹⁰⁴ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 406a, k. 288–290, Wniosek o odznaczenie Józefa Olpińskiego Orderem Odrodzenia Polski. Załącznik nr 1.

¹⁰⁵ Np. AAN, Urząd Wojewódzki Poleski, sygn. 62; AAN, Urząd Wojewódzki Nowogródzki, sygn. 43, k. 12–13, Pismo wojewody nowogródzkiego w przedmiocie PPS-Lewica — rozwiązanie, Nowogródek 9 II 1931 r.

¹⁰⁶ Na przykład na terenie pow. zamojskiego inwigilowano Nowomiejską Ludową Bibliotekę i Czytelnię w Zamościu oraz oddział zamojski Żydowskiej Ligi Oświaty Ludowej. AIPN Warszawa, IPN BU 0208/623, k. 49, Pismo starosty powiatowego zamojskiego do Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, Zamość 16 XI 1936 r.

¹⁰⁷ Przy czym i do tego zagadnienia starostowie podchodzili schematycznie, np. skala podejmowanych represji znacznie przekraczała poziom zagrożenia, dotycząc szeregowych działaczy, a nie tylko kierownictwo. Uchybienia te były piętnowane przez władze wojewódzkie; AP Lublin, Starostwo Powiatowe Krasnostawskie, sygn. 268, k. 104–106, Pismo okólne wojewody lubelskiego w przedmiocie: ZLCh „Samopomoc”, likwidacja — uchybienia przy przeprowadzaniu, Lublin 29 V 1931 r. Tajne.

zwiększonej aktywności w tym względzie¹⁰⁸. Duże możliwości ograniczenia działalności opozycji legalnej dawała wspomniana ustawa o zgromadzeniach. Starostowie działali z własnej inicjatywy, ale także byli poddawani naciskowi ministerstwa, żądającego, by na wszelkie zgromadzenia, co do których były „uzasadnione podejrzenia” o możliwość zakłócenia porządku publicznego, zgody nie wydawać. Zgody starościńskie dotyczyły zebrań szczebla powiatowego, natomiast zgodę na zjazd krajowy wydawał wojewoda, w którego województwie miał być on przeprowadzony¹⁰⁹. Warto zauważyć, że zainteresowanie dotyczyło również mało popularnych i poważnych, z dzisiejszego punktu widzenia, inicjatyw, które budziły obawy władz¹¹⁰.

Obiektem zainteresowania administracji ogólnej były nie tylko organizacje społeczne czy partie polityczne związane z opozycją, ale także struktury, które teoretycznie nie powinny wzbudzać wątpliwości, to znaczy BBWR, PPS dawna Frakcja Rewolucyjna, ekstremiści spod znaku Monarchistycznej Organizacji Wszechstanowej czy też inne formacje zbliżone do obozu piłsudczykowski¹¹¹. Objęcie akcją informacyjną organizacji takich jak Bezpartyjny Blok, a później także Obóz Zjednoczenia Narodowego wskazywałoby na racjonalne założenie, że także i ta struktura z punktu widzenia interesów państwa niekoniecznie musi, zwłaszcza na poziomie powiatowym, budzić pełne zaufanie¹¹². Przykładowo dowodem na to mogą być informacje o głosach pojawiających się podczas walnego zgromadzenia Związku Legionistów Polskich oddział w Krakowie w styczniu 1935 r. Choć była to organizacja ściśle związana z obozem sprawującym władzę, niemniej obradom towarzyszyła generalna awantura o politykę pożyczkową Zarządu, wykorzystywanie przez b. prezesa Zarządu struktur legionowych do osobistego awansu lekceważenie

¹⁰⁸ G. Mazur, *Życie polityczne...*, s. 359; W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 345–346, 438.

¹⁰⁹ Według Ministerstwa przypuszczenie to zbyt mało, jednak nie definiowało ono, jaka jest różnica między uzasadnionym podejrzeniem a przypuszczeniem; („Dz. U. RP” 1932, poz. 48, poz. 450); okólnik MSW nr 69 z 20 V 1932 r. w sprawie nowej ustawy o zgromadzeniach, („Dz. U. MSW” 1932, nr 8, poz. 104).

¹¹⁰ AP Łódź, Urząd Wojewódzki Łódzki, sygn. 2519e, k. 1, Pismo naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego Urzędu Wojewódzkiego Łódzkiego do starostów województwa łódzkiego w przedmiocie: I. Krajowy Zjazd Anarch[istycznej] Feder[acji] Polski w maju 1931 — informacje, Łódź 12 II 1932 r.

¹¹¹ AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 198, s. 18, Pismo wojewody kieleckiego do starostów województwa kieleckiego, Kielce 12 XI 1926 r.; ibidem, s. 27, Pismo wojewody kieleckiego do starostów województwa kieleckiego, Kielce 19 III 1926 r.; G. Mazur, *Życie polityczne...*, s. 308.

¹¹² AP Kielce, Starostwo Powiatowe Będzińskie, sygn. 1, Sprawozdania sytuacyjne starosty powiatowego będzińskiego za latach 1937–1939.

potrzeb środowiska¹¹³. W tym kontekście administracja ogólna jawi się trochę jako arbiter, choć bez wątplenia stronnicy.

4. Metody pozyskiwania i mechanizmy obiegu informacji

Jednym ze sposobów pozyskiwania pożądaných danych były osobowe źródła informacji. Policja dzieliła je na dwie kategorie — konfidentów oraz informatorów, przy czym w zależności od powiatu organem prowadzącym sieć agenturalną mogły być wydziały śledcze albo komend powiatowych, albo posterunku PP. Do kategorii pierwszej zaliczano współpracowników werbowanych na podstawie dłuższej obserwacji spośród członków badanej organizacji. Konfidenti otrzymywali za przekazywane informacje wynagrodzenie. Uzyskiwane w ten sposób dane były weryfikowane przez komendanta powiatowego, po czym trafiały (w formie tzw. not konfidencyjnych) do urzędu śledczego, starostwa oraz do komendy powiatowej, gdzie stawały się podstawą założenia konfidentowi arkusza ewidencyjnego¹¹⁴. Drugą kategorią osobowych źródeł informacji byli informatorzy, którzy udzielali policji danych przygodnie, nie zawsze otrzymując w zamian wynagrodzenie¹¹⁵. Informatorzy w przeciwieństwie do konfidentów nie figurowali w ewidencji. Komendant powiatowy PP w Krotoszynie informował, że tamtejsza policja miała dysponować konfidentami w środowisku mniejszości niemieckiej, SN, SL, a także KPP, a całkowitą liczbę osób figurujących w ewidencji (a zatem także konfidentów nieczynnych, którzy udzielili zgodnie z ww. wytycznymi infor-

¹¹³ AP Kraków, Starostwo Grodzkie Krakowskie, StGKr 653, k. 52–54, Związek Legionistów Polskich Oddział w Krakowie — walne zgromadzenie — informacje. Poufne, Kraków luty 1935 r.

¹¹⁴ AIPN Wrocław, IPN Wr 0014/1640, k. 61, Protokół przesłuchania podejrzanego Józefa Grussa, Wronki 15 XI 1950 r. Czasami kopia noty trafiała również do Komendy Wojewódzkiej PP.

¹¹⁵ W związku z problemami finansowymi zalecano zwłaszcza rozbudowywanie siatki informatorów: *Nie ma dyrektora fabryki, który by na interwencję Panów Starostów względnie Komendantów Powiatowych PP nie przyjął do pracy wskazanego zaufanego robotnika i nie dał mu lepszych warunków płacy i pracy. Taki robotnik odpowiednio kierowany będzie bezpłatnym informatorem tego co się dzieje w fabryce. Z biegiem czasu wejdzie do organizacji zawodowych i partyjnych i będzie coraz cenniejszym źródłem informacyjnym. W każdym większym zakładzie przemysłowym powinny mieć władze bezpieczeństwa takiego zakonspirowanego informatora. Organy prowadzącego wywiad winny wykorzystywać też dla celów wywiadu posiadaczy koncesji na kina objazdowe, gry na instrumentach, strzelnic objazdowych, pokazujących sztuki magiczne itp.* W gronie potencjalnych informatorów znajdowali się również restauratorzy, kierowcy autobusów czy samorządowcy. AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 3, k. 40, Protokół zjazdu normalnego starostów województwa białostockiego, odbytego dnia 25 IV 1930 r. w gmachu Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku.

macji raz) obliczał na ok. 60¹¹⁶. W innych powiatach zazwyczaj pojawia się określenie — kilkunastu konfidentów. W przypadku poszczególnych powiatów wskazywano na stosunkowo zróżnicowaną strukturę sieci agenturalnej, uwzględniającą specyfikę terenu zarówno z punktu widzenia politycznego, jak też narodowościowego czy wyznaniowego. Znaczenie osobowych źródeł informacji było trudne do przecenienia — pozwalały one funkcjonariuszom PP np. na wgląd w materiały wewnątrzpartyjne¹¹⁷. Jednocześnie warto pamiętać, że to właśnie w strukturach funkcjonujących na poziomie powiatowym występowała największa trudność w zachowaniu ścisłej tajemnicy zarówno co do kwestii inwigilowania określonych organizacji, jak i nazwisk współpracowników¹¹⁸.

Sytuacja w tym względzie różnie wyglądała w poszczególnych powiatach. Ostatni przedwojenny naczelnik Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Łódzkiego oceniał, że na terenie powiatu piotrkowskiego funkcjonowały równolegle dwie sieci agenturalne: jedna, znajdująca się w bezpośredniej dyspozycji starosty, zlokalizowana w komórkach KPP i jej przybudówkach, oraz druga, policyjna, opłacana z funduszy policyjnych¹¹⁹. Przypadek ten nie był odosobniony¹²⁰. Z kolei w powiecie sieradzkim podjęto próbę budowy sieci konfidencyjnej starościńskiej, mającej uzupełniać policyjną. Choć działania z tym związane prowadził specjalnie przeszkolony w urzędzie wojewódzkim urzędnik, to akcja zakończyła się niepowodzeniem¹²¹.

¹¹⁶ AIPN Wrocław, IPN Wr 0014/1640, k. 62, Protokół przesłuchania podejrzanego Józefa Grussa, Wronki 15 XI 1950 r.

¹¹⁷ AP Białystok, Komenda m. PP w Białymstoku, sygn. 2, Grajewo. Stronictwo Narodowe — informacje, Grajewo 3 II 1934 r.

¹¹⁸ Ibidem, Komenda Powiatowa PP w Sokółce, sygn. 11, k. 12, Pismo okólne komendanta wojewódzkiego PP w Białymstoku z dn. 15 III 1935 r. w sprawie: konfidenti PP, zachowanie tajemnicy.

¹¹⁹ AIPN Warszawa, IPN BU 01251/199, k. 44, Protokół przesłuchania podejrzanego Stanisława Wrony, Łódź 24 XI 1951 r.

¹²⁰ Wymieniony S. Wrona w połowie 1936 r. zwrócił się do starostów powiatowych z nakazem przekazania wykazu konfidentów w sprawach komunistycznych z podaniem imienia i nazwiska, pseudonimu używanego w organizacji komunistycznej oraz zajmowanej w niej funkcji z bliższym określeniem instancji, Wydziału KO, KD i tp. a) własnych tj. starościńskich b) policyjnych 2. informatorów w tych sprawach tj. nie członków organizacji komunistycznej, dostarczających jednak pośrednio informacji o jej działalności z podaniem imienia i nazwiska oraz zawodu. AIPN Łódź, IPN Ld 81/61, t. 2, k. 257, Pismo naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Łódzkiego do Starostów Województwa Łódzkiego w sprawie konfidenti i informatorzy w sprawach komunistycznych — wykazy, Łódź 19 VI 1936 r.

¹²¹ Wymieniony referent W. Obrębski stwierdzał wobec starosty, że sieć konfidencyjna utrzymywana przez policję państwową daje mierne wyniki i, że on jako przeszkolony w tym dziale potrafi zorganizować lepszą sieć. [Starosta] Wallas poszedł na tą koncepcję i dostarczył

Wydaje się, że urzędy wojewódzkie nie stawiały wytycznych co do tego, kto będzie sprawował kontrolę nad siecią konfidencjonalną, racjonalnie oczekując raczej wymiernych efektów, a nie przerostu formy nad treścią¹²². Należy jednocześnie pamiętać, że informacje zbierane na szczeblu powiatu były weryfikowane i uzupełniane przez urząd wojewódzki za pomocą funkcjonującej przy Wydziale Społeczno-Politycznym sieci agenturalnej.

Podobnie jak to ma miejsce w przypadku innych służb, werbowano agentów działających zarówno z pobudek patriotycznych, jak i dzięki wykorzystaniu materiałów kompromitujących czy za pieniądze¹²³. W tym ostatnim przypadku każdorazowo środki na fundusz dyspozycyjny starostów związany z opłaceniem sieci agenturalnej były dostarczane przekazami pocztowymi na nazwisko starosty przez Wydział Społeczno-Polityczny urzędu wojewódzkiego. Według informacji z Krotoszyń fundusz dyspozycyjny znajdujący się w gestii komendanta powiatowego PP opiewał na kwotę 200–300 zł. W województwie łódzkim starostwie wydatkowali kwoty bliższe dolnej granicy tego przedziału, a w starostwie dębickim starosta dostawał miesięcznie jedynie 90 zł¹²⁴. Wysokość tych kwot była efektem zestawienia wniosków samych starostów i ocen przygotowanych przez Wydział Społeczno-Polityczny (Wydział Bezpieczeństwa Publicznego) urzędu wojewódzkiego¹²⁵. Faktycznie to ta komórka urzędu

mu z funduszu dyspozycyjnego odpowiednie kwoty pieniężne (jakie nie wiem) dla uruchomienia wywiadu konfidencjonalnego. Czy Obrębski przejął sieć konfidencjonalną z policji nie wiem. Przypominam sobie, że ten stan rzeczy trwał przez pewien okres czasu (nie długo), którego dokładnie określić nie potrafię. Mam wrażenie, że policja w tym czasie ze swoimi konfidentami kontaktów nie zerwała [...] rozpoczęta przez niego [Obrębskiego] akcja załamała się, gdyż usiłowania zdobycia materiału konfidencjonalnego nie dały rezultatu. Ibidem, k. 149, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, Łódź 14 X 1953 r.

¹²² AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 3, k. 35, Protokół zjazdu normalnego starostów województwa białostockiego, odbytego dnia 25 IV 1930 r. w gmachu Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku; B. Żongolłowicz, *op. cit.*, s. 432.

¹²³ W. Frazik, F. Musiał, *Akta agenturalne w pracy historyka, Wokół teczek bezpieki — zagadnienia metodologiczno-źródłoznawcze*, Kraków 2006, s. 309–310. Podobnymi metodami posługiwał się np. wywiad KOP-u. Por. J. Mierzwa, *Nieznana relacja do dziejów wywiadu Korpusu Ochrony Pogranicza*, „Arcana” 2012, nr 4–5, s. 224–242.

¹²⁴ Np. AP Kraków, Starostwo Powiatowe Dębickie, sygn. 5, k. 34, Pismo wojewody krakowskiego do starosty powiatowego w Dębicy w przedmiocie: Fundusz dyspozycyjny — przydział na kwiecień 1939 r., Kraków 12 IV 1939 r.

¹²⁵ AAN, Urząd Wojewódzki Wołyński, sygn. 43, k. 6, Dysponowanie funduszem dyspozycyjnym przeznaczonym na cele informacyjne, narodowościowe i bezpieczeństwa publicznego — wgląd karty służbowej nr 101 z dn. 19 III [19]27, Łuck 27 IV [19]27 r. (tam na następnych stronach przykładowe rozliczenia i preliminarze budżetowe funduszy dyspozycyjnych); AIPN Wrocław, IPN Wr 0014/1640, k. 65, Wyciąg z protokołu spisane w Powiatowym Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego w Krotoszyń z dn. 15 III 1950 r. dot. Wincentego Bonowskiego; AIPN Warszawa, IPN BU 01251/199, k. 44, Protokół przesłuchania podejrzanego Stanisława Wrony, Łódź 24 XI 1951 r.; AIPN Łódź, IPN Ld 81/61, t. 2, k. 91, Protokół

odpowiadała za rozliczanie środków przekazywanych starostom na fundusz dyspozycyjny, przy czym warto podkreślić, że sumy znajdujące się łącznie w dyspozycji starostów były mniejsze od pozostających w gestii naczelnika wydziału¹²⁶. Na rozliczenie kwot, którymi dysponowali starostowie składały się nie tylko informacje dotyczące wysokości wydatków (kwity potwierdzające odbiór pieniędzy przez informatorów pozostawały jako dowody kasowe w starostwach). Składali oni relacje zawierające informacje ilościowe (nowi i czynni agenci) i jakościowe (ocena wartości) dotyczące agentury, tudzież analizę struktury wydatków (podział na koszty opłacenia konfidentów w sprawach narodowościowych, komunistycznych i bezpieczeństwa publicznego)¹²⁷. Rozliczenie było dokonywane w systemie comiesięcznym, co dosyć skutecznie zapobiegało nadużyciom finansowym¹²⁸.

Informacje pozyskiwane przez policję były przekazywane staroście. Odbywało się to m.in. podczas regularnych spotkań komendanta powiatowego PP ze starostą, kiedy ten pierwszy prezentował sytuację na terenie powiatu w zakresie spraw kryminalnych i politycznych, przedstawiał noty konfidencyjne, jak również odbierał polecenia dotyczące bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zazwyczaj meldunki te miały charakter ustny, jedynie o ważniejszych wydarzeniach komendanci meldowali w formie pisemnej. Podczas wizyt w starostwie komendant często spotykał się również z referentem bezpieczeństwa, który odbierał od niego noty konfidencyjne oraz rozliczenie kwot pobranych (być może noty te były w pewnych momentach tożsame z pokwitowaniem na odbiór środków przez konfidenta) na opłacenie konfidentów i otrzymywał środki na następny miesiąc¹²⁹. Ponadto w uzasadnio-

przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, Łódź 15 IX 1953 r.; ibidem, IPN Ld 011/1555/CD, k. 25, Protokół przesłuchania podejrzanego Józefa Kaczorowskiego, Kutno 4 VIII 1950 r.

¹²⁶ AAN, Urząd Wojewódzki Wołyński, sygn. 43, k. 41, Podział funduszu dyspozycyjnego na miesiąc październik b.r. [1927]

¹²⁷ Ibidem, k. 91, Pismo wojewody wołyńskiego do starostów powiatowych województwa wołyńskiego i naczelnika urzędu śledczego w przedmiocie: wyliczenie się z funduszu dyspozycyjnego, Łuck 22 XII 1928 r.; ibidem, sygn. 45, k. 6, Pismo starosty łuckiego do Wołyńskiego Urzędu Wojewódzkiego w Łucku w przedmiocie: dysponowanie funduszem dyspozycyjnym, Dubno 12 V 1927 r. Tajne.

¹²⁸ Już z pobieżnej analizy postępowań dyscyplinarnych wynika, że nadużycia starościńskie dotyczyły głównie środków samorządowych, natomiast nie odnotowano przypadku defraudacji środków państwowych z funduszu dyspozycyjnego. Może to oczywiście wynikać z trudności w udowodnieniu winy, ale wydaje się, że w przypadku funduszu dyspozycyjnego w grę wchodziły, w porównaniu do funduszy samorządowych, środki symbolicznej wielkości, co te pierwsze czyniło znacznie mniej atrakcyjnym źródłem wzbogacenia.

¹²⁹ Zapisy w notach konfidencyjnych miały niekiedy humorystyczny charakter: *W końcu przemówienia, gdy poruszył kwestię płacenia składek, wylonila się dyskusja zebranych, którzy poczęli [instruktora SL] Pragę zarzucać różnymi pytaniami nie mającymi nawet sensu*

nych sytuacjach kierownik komisariatu lub komendant posterunku mógł złożyć meldunek staroście telefonicznie albo pisemnie. Naturalną formą pozyskiwania informacji wykorzystywanych później w służbie były rozmowy towarzyskie oraz z interesantami¹³⁰. Starostowie uzupełniali takie dane doraźnie, podczas objazdów, od wójtów lub sołtysów; zazwyczaj dotyczyły one legalnego ruchu politycznego¹³¹.

Przekazywane w powyższy sposób informacje były wykorzystywane przez starostę przy sporządzaniu meldunków doraźnych i sprawozdań dla urzędu wojewódzkiego oraz stanowiły podstawę prowadzenia dwóch kartotek przez referenta społeczno-politycznego (bezpieczeństwa) w starostwie. Pierwsza to ewidencja konfidentów. Każda karta, odpowiadająca jednemu osobowemu źródłu informacji, zawierała informacje takie jak pseudonim, imię i nazwisko, ewentualnie dane personalne, jak również składane doniesienia. Adnotacje te były uzasadnieniem wydatków z funduszu dyspozycyjnego. Drugim typem kartoteki była ewidencja działaczy legalnych i nielegalnych organizacji (także politycznych). Podobnie jak kartoteka konfidentów, obejmowała ona imię i nazwisko, dane osobowe, przynależność polityczną, ewentualnie zdjęcie. W ewidencji tej odnotowywano wszelkie przejawy działalności politycznej. Podstawą były przede wszystkim doniesienia policyjne oraz sprawozdania urzędników delegowanych na zebrania legalnych organizacji¹³². Z kartoteki tej czerpano dane niezbędne staroście do wydawania koncesji, zezwoleń na broń, świadectw moralności, a także do uzasadniania wniosków o wysłanie danej osoby do obozu w Berezie Kartuskiej czy przygotowywania wniosku o delegalizację partii politycznej¹³³. Z informacji zbieranych w kartotece zamierzano również skorzystać w przypadku przeprowadzania mobilizacji, celem unieszkodliwienia

z treścią zebrania, na które instruktor Praga tylko w części mógł dać odpowiedzi, w rezultacie obecny na zebraniu członek Str. Ludowego Sienkiewicz Kazimierz z Pniewa oświadczył, że mimo pięknych wywodów instruktora wszyscy nie mają do niego zaufania i zaproponował instruktorowi Pradze by ten zgodził się na próbę chłopską, polegającą na tym, że każdy z obecnych uderzy go pałką, a o ile on wytrzyma to potwierdzi się, że jest tym dzielnym działaczem Stronnictwa Ludowego, za którego się podaje, w przeciwnym razie nie ma co zawracać głowy, gdyż jest takim samym naciągaczem jak i jego poprzednicy. AP Białystok, Komenda m. PP w Białymstoku, sygn. 2, k. 6, Nota konfidencjonalna nr 26 w sprawie akcji Stronnictwa Ludowego. Konfident — Bartnicki. Uzyskano — dnia 13 IX 1934 r.

¹³⁰ AIPN Łódź, IPN Ld 011/1555/CD, k. 19, Protokół zjazdu zastępców starostów odbytego w dniu 24 I 1931 r. w starostwie plockim.

¹³¹ Ibidem, IPN Ld 81/61, t. 2, k. 140–141, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, Łódź 14 X 1953 r.

¹³² Zazwyczaj w zebraniach brał udział umundurowany policjant lub wywiadowca, natomiast na zebrania pod gołym niebem udawał się starosta, wicestarosta lub delegowany urzędnik.

¹³³ Ibidem, k. 152–153, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, Łódź 14 X 1953 r.

potencjalnie niebezpiecznych działaczy politycznych¹³⁴. Kartoteki te zostały wprowadzone na polecenie wojewodów wkrótce po przewrocie majowym, a zasady ich prowadzenia ujednolicono w listopadzie 1928 r.¹³⁵

Pozyskiwane w opisany powyżej sposób informacje były jedną podstawą przygotowywania periodycznych sprawozdań z życia politycznego, społecznego, gospodarczego oraz działalności organizacji w powiecie. Innym źródłem informacji były sprawozdania składane przez funkcjonariuszy policji bądź urzędników starostwa, wydelegowanych do udziału w zebraniach organizacji społecznych. Poza tym starosta otrzymywał także materiały i sprawozdania, które składały same organizacje¹³⁶.

Informacje sporządzane przez starostów w formie sprawozdań czy też meldunków doraźnych były istotne dla funkcjonowania państwa, gdyż stanowiły dla władz centralnych jedno z podstawowych źródeł wiedzy o nim¹³⁷. Raporty (niezależnie od formy) przygotowywane przez starostów były przekazywane do urzędu wojewódzkiego oraz starostw sąsiednich powiatów, gdzie stanowiły podstawę sprawozdań sytuacyjnych (miesięcznych, kwartalnych, półrocznych). W urzędach wojewódzkich uzupełniano je danymi pozyskanymi od własnej sieci agenturalnej, z raportów urzędu śledczego oraz komend wojewódzkich

¹³⁴ Według J. Suskiego, ostatniego starosty bydgoskiego, otrzymał on dyrektywę z MSZ, by instrukcji XIV nie wykonywać. Do aresztowania czołowych działaczy niemieckich w Bydgoszczy doszło na skutek nacisków Suskiego na co uprzednio *naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa z Torunia na swoją odpowiedzialność zgodził się*; IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. A.20.5, t. 21, Protokół przesłuchania Juliana Suskiego, Paryż 22 XI 1939 r., k. 5.

¹³⁵ AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 243, s. 14, Pismo starosty kieleckiego do komendanta powiatowego PP w Kielcach, Kielce 28 X 1927 r.; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 982, k. 62, Pismo MSW do wojewody w Toruniu w przedmiocie: spisy informacyjne działaczy polit. i społ.; ibidem, k. 74–76, Okólnik MSW nr 12 z dn. 26 XI 1928 r. w sprawie kartotek polskich działaczy politycznych. Poufne.

¹³⁶ Art. 43 Rozporządzenia Prezydenta RP z dn. 27 X 1932 r. Prawo o stowarzyszeniach („Dz. U. RP” 1932, nr 94, poz. 808); artykuły 15–16 Ustawy z dn. 11 III 1932 r. o zgromadzeniach („Dz. U. RP” 1932, nr 48, poz. 450); Okólnik nr 32 Wojewody Wołyńskiego z dn. 20 VI 1922 r. w sprawie urządzania zebrań i zgromadzeń publicznych i nie publicznych, („Dz. U. Województwa Wołyńskiego” 1922, nr 4, poz. 251); R. Litwiński, *Obraz życia społeczno-politycznego międzywojennego powiatu chełmskiego w doniesieniach władz administracji ogólnej*, „Rocznik Chełmski” 2007, t. XI, s. 130; W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 338–340.

¹³⁷ Co nie znaczy, że nie występowały w nich braki. Wojewoda białostocki zwracał np. uwagę na wadliwe nastawienie aparatu informacyjnego w Starostwach, który niejednokrotnie dostarcza wiadomości Urzędowi Wojewódzkiemu później niż prasa miejscowa. Również braki zauważa się w sprawozdaniach sytuacyjnych, bowiem przemilcza się w nich bardzo ważne przejawy życia społecznego, natomiast podaje się fakty nie mające znaczenia. AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 3, k. 14, Protokół zjazdu normalnego starostów województwa białostockiego odbytego dn. 25 IV 1930 r. w gmachu Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku.

PP¹³⁸. Tak powstające sprawozdania wojewody, stanowiące zbiorczy meldunek z obszaru całego województwa, były kierowane do Departamentu Politycznego MSW, jak również do SRI oraz ich ekspozytur. Tym samym służby wojskowe miały możliwość porównywania sprawozdań i meldunków przekazywanych przez poszczególnych starostów z tymi z województwa¹³⁹. Z kolei na podstawie sprawozdań spływających ze wszystkich województw (oraz Komisariatu Rządu na m. st. Warszawę) Departament Polityczny MSW przygotowywał analizy, których odbiorcą były m.in. wszystkie ministerstwa, urzędy wojewódzkie, SG WP, PRM oraz Instytut Badań Spraw Narodowościowych etc. Informacje te dotyczyły przede wszystkim działalności ugrupowań opozycyjnych¹⁴⁰. Schemat obiegu informacji prezentuje rys. nr 5.

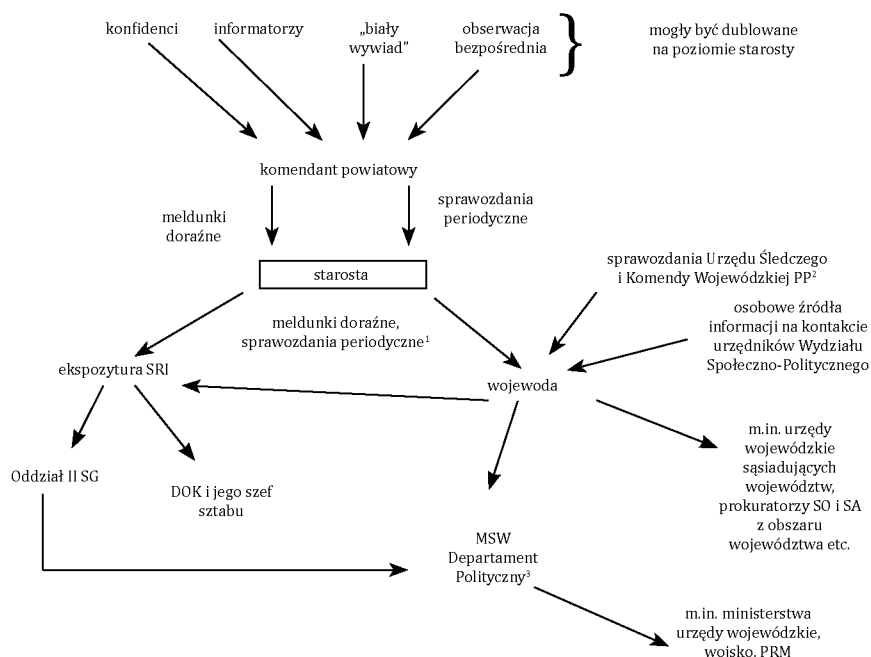
Wydaje się, że faktyczna odpowiedzialność za bezpieczeństwo publiczne w powiecie była zróżnicowana. Nie ulega wątpliwości, że z punktu widzenia litery prawa spoczywała ona tylko na staroście. Jednakże w związku z tym, że stanowisko to piastowały różne osoby, niejednokrotnie nastawione na działalność społeczną czy na niwie samorządowej, możliwe było skupienie np. nadzoru nad PP i kontaktów z nią w ręku wicestarosty. Przełożeni zdawali sobie z tego doskonale sprawę, zalecając (w okresie, gdy możemy mówić o ukierunkowanej polityce personalnej MSW, a nie o działaniach warunkowanych cięciami budżetowymi) taki dobór pary starosta-wicestarosta, by drugi uzupełniał pierwszego. Choć oczywiście w żaden sposób nie zdejmowało to odpowiedzialności ze starosty, zwłaszcza w przypadku jakiegś nieprawidłowości.

¹³⁸ Przy czym sprawozdania te miały charakter bardziej techniczny, zawierały bowiem informacje o liczbie aresztowanych czy też wysokości wyroków, na które skazywani byli działacze KPP.

¹³⁹ Tak uzyskiwany materiał był podstawą informacji i sprawozdań kierowanych do Oddziału II SG oraz dowódcy i szefa sztabu Okręgu Korpusu.

¹⁴⁰ AAN, Zbiór akt starostw województw wschodnich, sygn. 29, k. 2, Sprawozdanie sytuacyjne starosty powiatowego krzemienieckiego za marzec 1935 r.; G. Jakubowski, I. Marczak, *Wstęp*, [w:] *Komunikaty Informacyjne Komisariatu Rządu na m. st. Warszawę*, t. I, z. 1, Warszawa 1991, s. XIII–XIV.

Rys. nr 5. Zarys obiegu informacji zbieranych w ramach struktury aparatu bezpieczeństwa w II RP (nie stanowi katalogu zamkniętego!).



¹ — sprawozdania sytuacyjne miesięczne, kwartalne, półroczne

² — bardziej sprofilowane na stronę techniczną — liczba aresztowanych, wysokość wyroków

³ — posiadały struktury bardziej wyspecjalizowane niż na poziomie starostwa, np. urząd wojewódzki — referat narodowościowy w ramach oddziału bezpieczeństwa Wydziału Społeczno-Politycznego, a MSW — referaty poszczególnych narodowości i ruchu komunistycznego w ramach Wydziału Bezpieczeństwa wymienionego Departamentu

Opracowanie własne

5. Manifestacje — metody pacyfikacji

Celem działań związanych z wywiadem konfidencyjnym było zapobieganie działalności antypaństwowej w formie wieców, strajków i manifestacji, a na Kresach Wschodnich — także działalności terrorystycznej i dywersyjnej. Miały one dać administracji wiedzę na temat aktualnego stanu nastrojów i kierunków ich ewolucji¹⁴¹. W przypadku stwierdzenia możliwości zaistnienia zagrożenia dla porządku publicznego starosta podejmował, za pośrednictwem wójtów,

¹⁴¹ AAN, Urząd Wojewódzki Lwowski, sygn. 46, k. 5, Pismo Generalnego Delegata Rządu we Lwowie do kierowników starostw w Małopolsce, dyrektora Policji we Lwowie, Krakowie, Komendanta PP na Małopolskę we Lwowie, Lwów 10 II 1921 r.

sekretarzy gminnych i sołtysów, działalność informacyjną, niekiedy koordynowaną przez Wydział Społeczno-Polityczny, wskazującą na konsekwencje prawne pewnych działań¹⁴². Niektóre sugestie władz wojewódzkich były wręcz propozycjami łamania swobód zagwarantowanych konstytucją¹⁴³.

Gdy jednak wywiad czy prewencja okazywały się nieskuteczne i dochodziło do legalnych manifestacji, zadaniem starosty było takie ich zabezpieczenie, by zapobiec zmianie trasy pochodu lub wznoszeniu haseł antyrządowych. W związku z tym podczas manifestacji konieczna była obecność starosty (wicestarosty), który, często we współpracy z prokuratorem, oceniał na bieżąco, czy wygłaszane przemówienia nie kolidują z prawem (do czego zaliczano także np. krytykę wyroków sądowych czy systemu politycznego po 1926 r.). Z odpowiedzialnymi za manifestację starosta komunikował się za pośrednictwem komendanta powiatowego PP. W przypadku trzykrotnego naruszenia ww. wymogów, o czym na bieżąco informowano mówców, starosta wydawał decyzję o rozwiązaniu wiecu. Gdy manifestanci nie zastosowali się do polecenia przekazanego im przez komendanta, na miejsce wiecu wzywany był oddział policji, który rozpraszał zebranych już za pomocą środków bezpośrednich, np. użycia pałek gumowych. Należy pamiętać, że w przypadku zejść na większą skalę kierownictwo sprawowane przez administrację ogólną mogło przejść w ręce przybyłego specjalnie naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego, a policyjne — w ręce wyższego oficera przybyłego z komendy wojewódzkiej¹⁴⁴. Brak odpowiedniej reakcji obecnego na takim wiecu urzędnika był podstawą wszczęcia wobec niego postępowania dyscyplinarnego¹⁴⁵.

6. Działania asystencyjne wojska

Znajdujące się w dyspozycji starosty struktury policyjne nie zawsze wystarczały do zapewnienia na podległym terenie bezpieczeństwa i porządku publicznego. W sytuacjach skrajnych, o które ze względu na słabe nasycenie

¹⁴² AIPN Łódź, IPN Ld 81/61, t. 2, k. 179, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, 26 X 1953 r.; W. Witos, *Moja tułaczka...*, s. 425.

¹⁴³ AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 31, s. 104, Pismo kierownika Oddziału Informacyjnego Urzędu Wojewódzkiego Łódzkiego do starostów woj. łódzkiego w przedmiocie wysyłki nielegalnych druków i odezwo drogą pocztową, Tajne, Łódź 29 II 1924 r.

¹⁴⁴ AIPN Łódź, IPN Ld 81/61, t. 2, k. 110–111, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, Łódź 18 IX 1953 r.; ibidem, k. 145, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, Łódź 14 X 1953 r.; Ibidem, k. 157, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, Łódź 21 X 1953 r.

¹⁴⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 954, k. 81–83, Uchwała Komisji Dyscyplinarnej przy Poznańskim Urzędzie Wojewódzkim z dn. 19 X 1931 r. Publicystyczny opis wiecu ludowców por. B. Singer, *op. cit.*, s. 110–113.

kraju siłami policyjnymi nie było trudno, konieczne było zwrócenie się o pomoc do armii¹⁴⁶.

Zasady współpracy między administracją ogólną a wojskiem w kwestii udzielania tej pomocy zostały określone w dekrecie z 2 I 1919 r. „O używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych”. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia wykonawczego RM do tegoż wojsko mogło być wezwane do pomocy władzom cywilnym *tylko w ostateczności, gdy siły i środki władzy cywilnej okażą się niewystarczającymi*, w celach zapobiegawczych i ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych oraz *dla uprzedzenia lub stłumienia zbiorowych wystąpień przeciwko porządkowi publicznemu*¹⁴⁷. Art. 17 zapowiadał, że *pomoc wojskowa przeznaczona jest na to, by dać władzom publicznym i ich organom należytą ochronę, a ich zarządzeniom zapewnić bezwzględny posłuch; nigdy zaś do sprawowania bezpośrednich funkcji policji (milicji) lub tych urzędów, do pomocy którym wojsko dodane zostało*. Kolejne przepisy precyzowały warunki współpracy między władzami cywilnymi i wojskowymi. Bardzo istotne jest, że starostowie, wzywając na pomoc wojsko mogli precyzować jedynie cele, których osiągnięcie było przez nich oczekiwane, a nie środki, którymi miało posłużyć się wojsko — ta kwestia pozostawała całkowicie w gestii dowódcy. Koszty tego typu operacji ponosiła administracja ogólna. Należy nadmienić, że przepisy te obowiązywały przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego, a uzupełnienia w rozporządzeniu wykonawczym w zasadzie ograniczały się do korekt dotyczących spraw logistyczno-ekonomicznych. Jeśli chodzi o współpracę między administracją ogólną i KOP, to struktury te miały współpracować nieco ściślej, co wynikało ze specyfiki zadań stojących przed Korpusem oraz z faktu, że przepisy wydawane przez starostę dotyczyły również tej jednostki. Wyżej cytowane przepisy o asystencji wojskowej w tym przypadku obowiązywały również wówczas, gdy KOP interweniował w pasie przygranicznym¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Por. np. Z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, „MP” 21 V 1919, nr 112, s. 1; W. Śleszyński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 163–167. Z analizy biografii późniejszych starostów wynika, że kilku z nich w latach 1918–1919, podczas służby wojskowej, dowodziło oddziałami biorącymi udział w akcjach asystencyjnych: Tadeusz Woźniak — w pow. chrzanowskim, Józef Czuszkiewicz w Zagłębiu Dąbrowskim, Stanisław Skibicki w czasie likwidacji Republiki Tarnobrzeskiej.

¹⁴⁷ „Dz. U. RP” 1919, nr 1, poz. 81; rozporządzenie RM o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego, („MP” 25 IV 1919, nr 93, s. 1–2); „Dz. U. RP” 1919, nr 35, poz. 276. Na terenie b. zaboru pruskiego regulację implementowano rozporządzeniem Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 28 III 1920 r.; („Dz. U. Min. b. Dzielnicy Pruskiej” 1920, nr 20, poz. 190).

¹⁴⁸ Okólnik MSW nr 50 z dn. 21 IV 1932 r. w sprawie stosunku KOP do władz administracji ogólnej, („Dz. U. MSW” 1932, nr 7, poz. 82).

Szczegółowe zasady współpracy wojska i administracji cywilnej w zakresie służby asystencyjnej określał *Regulamin służby wewnętrznej. Cz. VIII*¹⁴⁹. Zgodnie z nim z wnioskiem o udzielenie pomocy mógł zwrócić się do komendanta miejscowego garnizonu organ administracji co najmniej I instancji, a zgodę na użycie wojska wyrażał dowódca OK. Wniosek ten musiał być przygotowany pisemnie, a w razie niemożności przedstawienia go w tej formie — ustnie i potwierdzony pisemnie. Odpowiednio skonstruowany wniosek powinien zawierać informację o celu i miejscu interwencji wojskowej oraz proponowaną liczebność i skład żadanego oddziału, ostateczną decyzję w tym względzie podejmował jednak dowódca wojskowy. Ogólne kierownictwo akcji spoczywało w rękach władz administracyjnych do momentu czynnego podjęcia działania przez wojsko, kiedy to dowódca wojskowy obejmował również kierownictwo nad oddziałami PP znajdującymi się w rejonie akcji. Był on zobowiązany do zapewnienia przedstawicielowi władzy administracyjnej właściwej ochrony, ale aresztowań podczas prowadzonych działań generalnie miały dokonywać organa bezpieczeństwa.

Okresem szczególnie intensywnego wykorzystywania wojska do służby asystencyjnej były pierwsze lata niepodległości. Dominowały wówczas rekwizycje na potrzeby ludności ale i wojska¹⁵⁰. W tym drugim przypadku podlegały im nie tylko żywność czy środki bojowe, ale także inne artykuły, które mogły być przydatne w zmaganiach z bolszewikami¹⁵¹. Później do asystencji wojskowej dochodziło zazwyczaj, gdy organa bezpieczeństwa publicznego znajdujące się w dyspozycji starosty okazywały się niewystarczające, głównie ze względu na skalę wystąpień przeciw porządkowi publicznemu. Tak było np. podczas napadu band bolszewickich na pociąg pod Łowczą we wrześniu 1924 r., w trakcie działań bandy Trofima Piwienia w powiecie kamienio-koszyrskim czy podczas tzw. powstania leskiego 1932 r.¹⁵² Wydarzenia te albo miały dużą skalę, albo przekraczały granice powiatu lub też groziły rozlaniem się na sąsiednie powiaty. W takiej sytuacji kierownictwo akcji z ramienia administracji ogólnej zazwyczaj przechodziło w ręce wicewojewody lub naczelnika Wydziału

¹⁴⁹ *Regulamin służby wewnętrznej. Cz. VIII. Przepisy o udzielaniu pomocy wojskowej władzom cywilnym*, Warszawa 1925.

¹⁵⁰ AP Lublin, Starostwo Powiatowe Konstantynowskie, sygn. 262, k. 228, Odpisy depesz związanych z odwołaniem na front oddziału asystującego przy ściąganiu kontyngentów zboża.

¹⁵¹ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Szubińskie, sygn. 492, k. 13, Pismo okólne wojewody poznańskiego z dnia 31 VII 1920 r. w przedmiocie: rekwizycja drutu kolczastego; M. Sioma, *Společne konsekwence najazdu Armii Czerwonej w 1920 roku na Lubelszczyznę*, „Rocznik Chelmski” 2007, t. XI, s. 119.

¹⁵² P. Cichoracki, *Akcja pościgowa po napadzie na pociąg pod Łowczą 24 IX 1921 r. Z dziejów relacji wojska i administracji w II RP*, referat wygłoszony podczas konferencji „Polityka — wojsko — społeczeństwo. Wrocław 23–24 IX 2011 r.”; idem, *Polesie nieidylliczne...*, s. 23–104; *Likwidacja zająć w powiecie Leskim*, Lwów 1932, odpis w zbiorach autora.

Bezpieczeństwa Publicznego (Społeczno-Politycznego). Obecność jednostek wojskowych mogła być także wykorzystywana jako forma represji wobec ludności wiejskiej (np. w okresie strajku chłopskiego 1937 r.), wiązała się bowiem z koniecznością ponoszenia kosztów utrzymania kwaterowanych oddziałów¹⁵³. W ten sposób wykorzystano wojsko do działań pacyfikacyjnych na terenie Galicji Wschodniej w 1930 r.

Mimo niechęci wojska do tego typu służby, władze administracyjne nierzadko sięgały po tę formę pomocy w różnych sytuacjach, np. przy przenosinach akt starostwa z Cieszanowa do Lubaczowa, które to wydarzenie spowodowało niepokoje ludności w Cieszanowie¹⁵⁴. Nieprzychylnie komentarze i skargi na wojsko powodowało także wykorzystywanie go do asysty przy zbieraniu kontyngentów od chłopów i ziemian¹⁵⁵. Pogotowie asystencyjne, czyli utrzymywanie jednostek wojskowych w stanie gotowości na wypadek potrzeby ich użycia, ogłaszano przy okazji wyborów czy też z okazji 1 maja, a w pierwszych latach Polski niepodległej wojsko wprost chroniło także lokale wyborcze¹⁵⁶. Warto pamiętać, że podkreślane w literaturze przedmiotu wykorzystywanie wojska do funkcji w istocie policyjnych nie było tylko domeną piłsudczyków (choć oni przebili poprzedników w skali zjawiska). Działaniem uwarunkowanym

¹⁵³ Jak po latach zeznawał ostatni starosta sieradzki, *otrzymałem również z Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi polecenie aby we wsiach, które moim zdaniem mogą wziąć czynny udział we wspomnianym strajku wyszukać kwatery dla wojska w tychże wsiach poprzez wójtów zainteresowanych gmin celem nastraszenia ludności, iż rząd sanacyjny chce zdecydowanie przystąpić do stłumienia zapowiadanego strajku. W efekcie zaś zabieg ten przyniósł wręcz przeciwnie skutki, gdyż ludność wiejska pojęła to zupełnie inaczej, gdyż uważano iż z chwilą przyjscia wojska, będzie mogła sprzedać swoje artykuły żywnościowe*. AIPN Łódź, IPN Ld 81/61, t. 2, k. 180–181, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, Łódź 26 X 1953 r.

¹⁵⁴ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 663, k. 4, Protokół spisany w Cieszanowie dn. 16-go I 1923 r. w sprawie anonimowego doniesienia do PRM w Warszawie na Starostę w Lubaczowie Stanisława Towarnickiego.

¹⁵⁵ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 9, s. 65–66, Sprawozdanie Gustawa Betkera, Radom 16 IX 1920 r.; s. 104–108, Pismo Włodzimierza Tarnowskiego do Związku Ziemian w Radomiu, Smardzew 2 IV 1920 r. Por. też: AP Lublin, Starostwo Powiatowe Konstantynowskie, sygn. 262, k. 85, Pismo ministra spraw wewnętrznych do starosty w Janowie Podlaskim w sprawie przymusowego ściągnięcia kontyngentu przy pomocy asystencji wojskowej, Warszawa 2 X 1919 r.

¹⁵⁶ Działania te były dostosowane do uwarunkowań miejscowych; AP Kielce, Komisarz Ludowy w Radomiu, sygn. 2, s. 86, Pismo przewodniczącego Głównej Komisji Wyborczej do komisarza ludowego Powiatu Radomskiego, Radom 15 I 1919 r.; tamże, s. 342, Depesza komisarza ludowego do szefa sztabu Kieleckiego Generalnego Okręgu Wojskowego, Radom 24 I 1919 r.; tamże, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 161, s. 257, Pismo starosty kieleckiego do Prezydium Województwa w Kielcach w sprawie zabezpieczenia porządku i lokali obwodowych Komisji wyborczych podczas wyborów do Sejmu i Senatu, Kielce 3 X 1922 r.; W. Śleszyński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 165.

okolicznościami *stricte* politycznymi związanymi z protestami społecznymi w listopadzie 1923 r. było nagle przyspieszenie prac nad instrukcją na wypadek strajku kolejowego, jak również przygotowanie specjalnego trybu powołań oficerów i szeregowych rezerwy oraz pospolitego ruszenia¹⁵⁷.

7. Bezradność wobec zagrożenia bezpieczeństwa publicznego

Przypadki gdy administracja była w zasadzie bezradna, jak to miało miejsce np. w czasie najazdu Doboszyńskiego na Myślenice, były rzadkością. Do najczęstszych przyczyn eskalacji zajęć należały zazwyczaj brak odpowiedniego rozeznania starosty w sytuacji na terenie powiatu czy jego nieudolność¹⁵⁸. Z brakiem właściwej orientacji starosty mamy do czynienia w przypadku wydarzeń w Stryju pod koniec marca 1926 r. Doszło tam do ataku ok. 300–400 uzbrojonych w kije i kamienie członków oraz sympatyków związku zawodowego robotników drzewnych, organizacji opanowanej przez miejscową jaćzejkę komunistyczną, na budynek starostwa. Sytuacja stała się groźna, gdy tłum wdarł się do niego, napadł na zastępcę starosty i nie ustępował mimo żądań policji. W konsekwencji ta musiała użyć broni — zginęło 3 napastników, a 9 zostało rannych. Warto dodać, że w krytycznym momencie wypadków starosta chyłkiem opuścił gmach starostwa i ukrył się w prywatnym mieszkaniu woźnego pocztowego, nie przekazawszy uprzednio urzędu¹⁵⁹. U źródeł tych

¹⁵⁷ Operacja ta miała być przeprowadzona wspólnym wysiłkiem administracji i wojska, a powoływanych do służby czynnej zamierzano zawiadamiać za pomocą obwieszczeń, a nie kart powołań. AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 31, s. 57, Pismo szefa SG w sprawie przeprowadzenia powołania na ćwiczenia oficerów rezerwy itp. pracowników kol[ei] państw[owych] na wypadek ogólnego lub częściowego strajku kolejowego, Odpis B. pilne. Tajne. Warszawa 13 XI 1923 r.; ibidem, s. 52, Pismo starosty łódzkiego do komendanta PP w przedmiocie: instrukcja na wypadek strajku kolejowego, Łódź 18 II 1924 r.

¹⁵⁸ *Jeżeli jakiś starosta zaniedba te swoje czynności, to z góry, można powiedzieć, że zawsze mogą zajść wypadki, które go zaskoczą. Mieliliśmy tego dość przykładów, szczególnie na kresach wschodnich, gdzie zarówno starosta, jak i w dalszym wyniku urzędy wojewódzkie były zaskoczone dość gwałtownymi objawami przejawów takich, które gdyby odnośny starosta miał styczność z życiem i mógł je przewidzieć nie miałby miejsca.* AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 84, s. 1, Referat o nadzorze władz administracyjnych II-iej instancji nad czynnościami podległych urzędów w zakresie bezpieczeństwa publicznego, Zał. 7, [brak daty, po VIII 1925 r.]. Na temat pozytywnych konstatacji stanu w starostwie powiatowym chrzanowskich por. AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. 1, k. 419, Pismo inspektora starostw do naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego w sprawie: lustracja doraźna starostwa chrzanowskiego — spostrzeżenia, Kraków 15 XI 1934 r.

¹⁵⁹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 627, k. 61, Wniosek rzecznika dyscyplinarnego WKD przy MSW w sprawie Stefana Nowaka, Starosty w VI st. sł. w Stryju obecnie w Urzędzie Wojewódzkim w Stanisławowie, obwinionego o występki z art. 21, 22 i 25 p. 1 ustawy o państwowej służbie cywilnej, Warszawa 12 VI 1926 r.

tragicznych wypadków leżały nie tylko nieudolność, ale także całkowity brak rozeznania starosty i jego podwładnych w sytuacji w powiecie. Administracja ogólna nie знаła skali bezrobocia w powiecie, pomoc społeczna była nie najlepiej adresowana, a starosta, mimo ostrzeżeń ze strony urzędu wojewódzkiego, zlekceważył zarówno potencjał struktur komunistycznych, jak również ich chęć doprowadzenia do zaburzeń porządku publicznego¹⁶⁰. Oczywiście zajścia zakończyły się natychmiastowym zawieszeniem starosty w pełnieniu służby, a w konsekwencji postępowania dyscyplinarnego został on ukarany naganą, wkrótce też przeszedł na emeryturę¹⁶¹. Konsekwencje zajść w Stryju to jeden ze stosunkowo rzadko spotykanych przykładów, gdy karę poniósł starosta, a całkowicie niewinny został komendant powiatowy PP.

Na brak orientacji w nastrojach społecznych zwracano uwagę także podczas wypadków w powiecie kamienio-koszyrskim w 1932 r. Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego Urzędu Wojewódzkiego Poleskiego Zygmunt Muchniewski wytykał miejscowemu staroście brak spójnej polityki wobec żywołu ukraińskiego, jak również lekceważenie pierwszych symptomów późniejszego wystąpienia¹⁶². W efekcie na podległym Edwardowi Skrzyńskiemu terenie dochodziło od końca lipca do połowy września 1932 r. do regularnych, zorganizowanych napadów i wypadków dywersji inspirowanych przez bandę grasującą w powiecie. Warto podkreślić, że pewna nieudolność starosty nie stała się przyczyną złamania jego kariery zawodowej — w październiku 1932 r. przeniesiono go, co prawda, do innego województwa (stanisławowskiego), ale starostą tam był przez następne cztery lata¹⁶³.

Na fakt nieorientowania starosty w sytuacji społecznej w powiecie jako jedną z przyczyn wypadków w Lesku w 1932 r. wskazywano również w raporcie Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego Urzędu Wojewódzkiego Lwowskiego. Usprawiedliwiano go jednak zupełnym brakiem informacji od policji, co zresztą tłumaczono stanem jej obsady w powiecie oraz ukształtowaniem

¹⁶⁰ Ibidem, k. 4–5, Pismo naczelnika Wydziału Urzędu Wojewódzkiego Stanisławowskiego do Wydziału Prezydialnego Województwa w Stanisławowie, Stryj 9 IV 1926 r. Jak stwierdzał wcześniej starosta *na podstawie informacji konfidenjonalnych komuniści stryjscy przygotowują manifestację bezrobotnych na wzór wypadków kaliskich, które to wystąpienia mają mieć miejsce w najbliższych dniach [...] informacje PKPP w Samborze nie posiadają cech prawdopodobieństwa*; ibidem, k. 85, Pismo starosty w Stryju do Wydziału Prezydialnego Woj. Stanisławowskiego w sprawie: nastroje wśród bezrobotnych w Stryju, Stryj 3 III 1926 r.

¹⁶¹ Ibidem, k. 209, Pismo przewodniczącego NKD przy prezie RM do przewodniczącego WKD przy MSW w sprawie Nowak Stefan, b. starosta w Stryju; sprawa dyscyplinarna, Warszawa 20 III 1927 r.

¹⁶² P. Cichoracki, *Polesie nieidylliczne...*, s. 31, 95–96.

¹⁶³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 849a, k. 20; ibidem, sygn. 849, k. 95.

terenu¹⁶⁴. Warto i w tym wypadku odnieść się do konsekwencji, które dotknęły starostę Emila Wehrsteina. Bezpośrednio po pacyfikacji powstania leskiego został on przeniesiony do Urzędu Wojewódzkiego Lwowskiego na stanowisko referendarza i p.o. kierownika Oddziału Apropowizacyjnego tamtejszego Wydziału Samorządowego (co należy interpretować jako prestiżową i finansową degradację), jednak w 1936 r. mianowano go starostą drohobyckim, które to stanowisko piastował do wybuchu II wojny światowej¹⁶⁵. Natomiast podkomisarz Tadeusz Sołtys-Żegota, ówczesny komendant powiatowy PP, którego postawę w czasie wypadków napiętnowano jako niegodną oficera policji, został ze służby wydany¹⁶⁶.

Kierowanie strukturami państwowymi w zakresie bezpieczeństwa publicznego (zresztą nie tylko) wymagało rozsądku, roztropności oraz dużej odpowiedzialności. Starosta musiał znaleźć złoty środek między swoją pozycją jako gospodarza powiatu, odpowiedzialnego za jego mieszkańców, oraz stanowczością i zdecydowaniem, kiedy tego wymagała sytuacja. Skrajnymi postawami były tu nieuzasadnione wpadanie w panikę i bezsensowne drażnienie ludności. Z przykładem nieodpowiedzialnych działań mieliśmy do czynienia w szczycie kryzysu gospodarczego na terenie województwa krakowskiego, m.in. w maju 1933 r. w powiecie mieleckim. Obszar ten był bez wątpienia kłopotliwy dla władz wojewódzkich, ze względu na bardzo silny ruch ludowy. Na podniesienie temperatury sporu politycznego wpływ miały zarówno ciężka sytuacja ekonomiczna, jak i ostry konflikt sanacji z partiami b. Centrolewu. W związku z procesem brzeskim miejscowi działacze SL zapowiedzieli na 8 maja 1933 r. wybuch powstania przeciwko miejscowym władzom powiatowym. Nie sprawdzwszy pogłosek i plotek, miejscowy komendant powiatowy PP zarządził alarm dla wszystkich posterunków, z których zabrano akta mobilizacyjne i tajne (lub je spalono). Winą starosty było to, że uległ atmosferze paniki, w całej rozciągłości zaakceptował zarządzenia komendanta powiatowego i nie konsultował się ani z komendantem wojewódzkim PP, ani z wojewodą¹⁶⁷. Na skandaliczną postawę w krytycznej chwili nałożył się dodatkowo brak odpowiednich efektów pracy

¹⁶⁴ Jak stwierdzał autor raportu, *są wioski, które po dwa do trzech miesięcy nie widzą munduru policjanta. Likwidacja zajęć w powiecie Leskim*, Lwów 1932, odpis w zbiorach autora.

¹⁶⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 850, t. I, k. 14; ibidem, sygn. 840, k. 57. Publikowane dotychczas noty biograficzne E. Wehrsteina bardzo szczegółowo omawiają jego powojenną działalność w Zrzeszeniu „Wolność i Niezawisłość”, natomiast jego pracę zawodową do 51 roku życia tj. przed 1939 r. traktują nader zdawkowo. Por. np. M. Bortlik-Dźwierzynska, *Emil Wehrstein*, [w:] *Konspiracja i opór społeczny w Polsce 1944–1956. Słownik biograficzny*, t. IV, pod red. M. Bielak i K. Krajewskiego, Kraków–Warszawa–Wrocław 2010, s. 661–665.

¹⁶⁶ AAN, Komenda Główna PP, sygn. 14, k. 41.

¹⁶⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 295a, k. 3, Pismo wojewody krakowskiego do starosty powiatowego w Mielcu w sprawie zarządzenia „Alarm” w Mielcu, Kraków 11 V 1933 r.

na terenie powiatu, w konsekwencji czego po nieco ponad miesiącu starosta Marian Balicki został przeniesiony w stan nieczynny, a następnie w stan spoczynku. Później podejmował on, powołując się na trudną sytuację materialną, co najmniej dwukrotne próby powrotu do służby państwowej, jednak mimo wstawiennictwa wicewojewody Piotra Małaszyńskiego wnioski te nie zostały zaakceptowane przez ministerstwo¹⁶⁸.

Postawy podobne jak M. Balickiego pojawiały się incydentalnie. Dużo częstszym źródłem niepokojów społecznych, czasami przybierających formy tragiczne w skutkach, była najzwyczajsza arogancja sprawujących władzę i wspomniany powyżej brak rozeznania w nastrojach społecznych. Bezpośrednią przyczyną wystąpień chłopskich w powiecie ropczyckim było wysłanie na wieś egzekutorów podatkowych, usiłujących na przednówku ściągnąć zaległe podatki¹⁶⁹. Jak po latach zeznawał ówczesny starosta ropczycki Tadeusz Celewicz, *zarówno ja jak i moi współpracownicy w starostwie potraciliśmy wszyscy głowy. Ropczyce są małym miasteczkiem, które w tym czasie było otoczone morzem zbuntowanych na około wsi*¹⁷⁰. Protesty w Nockowej i Grabinie k. Ropczyc spowodowały bardzo zdecydowaną reakcję nie tyle miejscowego starosty, ile władz wojewódzkich w Krakowie. Natychmiast stworzono specjalny sztab kryzysowy pod kierownictwem naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego P. Małaszyńskiego, który stanął na czele ściągniętych z powiatu ropczyckiego i z Krakowa oddziałów PP. Na tym etapie wydarzeń działania władz należy uznać za racjonalne — starały się one za wszelką cenę stłumić zajścia (co spowodowało śmierć 10 osób), chcąc ograniczyć negatywne konsekwencje w postaci rozlania się skali protestów. Cel ten nie został osiągnięty — wkrótce doszło do wystąpień chłopskich także na terenie powiatów łańcuckiego, rzeszowskiego i kolbuszowskiego¹⁷¹. Z pewnością starosta powinien był wcześniej zastanowić się nad wysyłaniem egzekutorów podatkowych. Powyższe braki skończyły się dla Celewicza, podobnie jak dla Balickiego, wcześniejszym przeniesieniem na emeryturę¹⁷².

¹⁶⁸ Ibidem, k. 21, Pismo wojewody krakowskiego do Biura Personalnego MSW w przedmiocie: Balicki Marian — reaktywacja, Kraków 19 V 1939 r.; ibidem, k. 20, Pismo dyrektora Biura Personalnego MSW do wojewody krakowskiego, Warszawa 26 V 1939 r.

¹⁶⁹ J. Gójski, *Strajki i bunt chłopskie w Polsce*, Warszawa 1949, s. 90.

¹⁷⁰ AIPN Kraków, IPN Kr 010/4139, k. 213v, Wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 23 II 1952 r.

¹⁷¹ Na ten temat, choć tendencyjnie i z błędami w nazwiskach, por. K. Nowak, *Strajki i wystąpienia chłopów w latach 1930–1934 w Małopolsce*, „Przegląd Historyczny” 1958, t. XLIX, s. 517–522.

¹⁷² W przypadku Celewicza wojewoda był, oddając go do dyspozycji ministra, skłonny do zatrzymania go w aparacie, a o ostatecznym spensjonowaniu zadecydował głód posad dla kandydatów do przeniesienia do administracji z wojska. AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 5, t. XI, k. 415–416, Pismo wojewody krakowskiego do ministra spraw

Starosta mógł wykazać się niefrasobliwością podczas wystąpień przeciw bezpieczeństwu publicznemu, a sprzyjający im klimat powstał w czasie kryzysu gospodarczego. Niemniej i wcześniej zdarzały się takie przypadki. Jako skandaliczną i skrajnie nieodpowiedzialną należy ocenić postawę starosty kaliskiego Zdzisława Stefańskiego w czasie wydarzeń 9 II 1926 r. Przejawiała się ona przede wszystkim w bardzo daleko idącej uступliwości wobec demonstrujących. Najpierw, wbrew zaleceniom komendanta powiatowego oraz swojego zastępcy, Stefański wypuścił z więzienia inspiratorów demonstracji, a gdy ci nie dotrzymali słowa i ponownie zaatakowali magistrat, zdjął ochronę policyjną. W konsekwencji tłum wdarł się do budynku, ranił prezydenta miasta oraz komendanta policji i usiłował wyrzucić przez okno zastępcę starosty. Na domiar złego sam Stefański w tym czasie uciekł i nawet nie powiadomił wojewody o wypadkach. Jego postawa została oceniona nie tylko jako bierna, ale i utrudniająca właściwą reakcję podwładnych¹⁷³. Staroście nie pomogło nawet wstawiennictwo znanego działacza społecznego ks. Wacława Blizińskiego. Co więcej, zachowanie podczas wypadków kaliskich spowodowało bliższe zainteresowanie się jego osobą inspekcji MSW, co doprowadziło do postawienia mu poważnych zarzutów w postępowaniach dyscyplinarnych¹⁷⁴.

Powyższe przypadki dowodzą występowania pewnych braków w działalności niektórych starostów i konsekwencji, które się z nimi wiązały. Należy jednak pamiętać, że zdecydowanie częściej pojawiały się postawy odwrotne¹⁷⁵.

8. Starosta w relacjach między pracodawcami a robotnikami

Warto także zwrócić uwagę na znaczenie starostów jako tych urzędników, którzy swoim umiarkowanym i rozsądnym postępowaniem mogli łagodzić wystąpienia społeczne. Zazwyczaj działo się tak w przypadku konfliktów na linii pracodawca — pracobiorcy. Stawiały one władzę administracji ogólnej

wewnętrznych, Kraków [czerwiec 1933 r.]; J. Hampel, *Stronictwo Ludowe i antysanacyjne wystąpienia chłopów powiatu ropczyckiego i dębickiego 1931–1939*, Kraków 1977, s. 66. Inna sprawa, że zdecydowane działanie podjęte przez Małaczyńskiego stało się źródłem jego awansu; AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 5, t. XI, k. 477–478, Pismo wojewody krakowskiego do ministra spraw wewnętrznych w sprawie Piotra Małaczyńskiego, naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego VI st. sł. nominacja, Kraków 6 XI 1933.

¹⁷³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 606, k. 3–7, Pismo wojewody łódzkiego do ministra spraw wewnętrznych w przedmiocie: starosta w Kaliszu Zdzisław Stefański — doniesienie dyscyplinarne, Łódź 18 II 1926 r.

¹⁷⁴ Ibidem, k. 32–33, Pismo ministra spraw wewnętrznych do przewodniczącego WKD przy MSW w przedmiocie: Zdzisław Stefański b. starosta kaliski, obecnie radca wojewódzki w Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi — doniesienie dyscyplinarne, Warszawa 6 VII 1926 r.

¹⁷⁵ Np. w zakresie oczekiwanych efektów strajku chłopskiego 1937 r. na terenie woj. łódzkiego i warszawskiego por. AIPN Łódź, IPN Ld 81/61, t. 2, k. 181–182, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, 26 X 1953 r.

w roli naturalnego mediatora, wspierającego działania obwodowego inspektora pracy (np. przez organizowanie środków na roboty publiczne), a dodatkowo zainteresowanego utrzymaniem porządku publicznego.

Przykładem starosty mającego świadomość konieczności pokojowego i polubownego rozładowywania napięć społecznych jest Jerzy Stamirowski, wyjątkowo długo rządzący (1918–1932) powiatem olkuskim. Zapalony społecznik, działający na gruncie spółdzielczości (wspólnie ze Stanisławem Wojciechowskim i Romualdem Mielczarskim), dostrzegał, że starosta ma przede wszystkim łagodzić spory, dlatego w ciężkich dla siebie chwilach mógł liczyć na wsparcie miejscowej społeczności, a przełożeni wyjątkowo długo utrzymywali go na piastowanym stanowisku¹⁷⁶.

Oczywiście granica między uzasadnioną interwencją starosty w stosunku pracodawca — pracobiorca a jednostronnym zaangażowaniem była dosyć płynna. Starosta kielecki Anatol Pawłowicz, podejmując działania dał się chyba ponieść populizmowi i lewackim skłonnościom politycznym. Przemawiając w kwietniu 1923 r. do strajkujących robotników drzewnych w tartaku w Zagnańsku, jak zeznawał komendant powiatowy PP, miał stwierdzić: *„Ja Starosta Kielecki stwierdziłem słuszność waszych żądań i osiągnąłem wyżej wymienione ustępstwa [...] zaznaczył [...], że od szeregu lat toczy się walka pomiędzy kapitałem a pracą, między burżuazją a proletariatem i że proletariatus stopniowo wywalcza sobie ustępstwa. Nawiązując w dalszym ciągu do środków stosowanych przez proletariatus w tej walce, wyraził się, że Lenin i Trocki są ludźmi uczciwymi, a tylko lud rosyjski nie dorósł do idei reprezentowanych przez tychże, czego wynikiem jest, że tam gdzie są propagowane hasła najwyższej wolności, panuje jedynie wolność śmierci głodowej. Podobnie i u nas proletariatus nie dorósł do szeregu reform społecznych”. W końcu nadmienił Starosta Pawłowicz, że o ile pertraktacje z zarządem nie doprowadzą do tego i strajkujący nie uzyskają swych słusznych żądań, to pozostaje im jedyna broń proletariatus strajk*¹⁷⁷.

Władzom zależało przede wszystkim na polubownym rozstrzygnięciu sporów i konfliktów. Dowodem na to może być wniosek o awans Izzydora Wagnera z września 1932 r. Wojewoda podkreślał w nim postawę Wagnera podczas strajku generalnego we Lwowie w listopadzie 1923 r., gdzie strajk został zli-

¹⁷⁶ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 521, k. 69, Pismo inspektora administracyjnego starostw województwa kieleckiego do wojewody kieleckiego, Kielce 19 V 1923 r.; I. Stamirowska-Karpińska, *op. cit.*, s. 97–110; J. Trznadel, *op. cit.* s. 24.

¹⁷⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 519, k. 48, Protokół spisany dnia 14 V 1923 w Eks-pozyturze W.IV-D przez nadkomisarza Policji Dr. Kluga z komendantem powiatowym PP w Kielcach.

kwidowany bez jakiegokolwiek rozlewu krwi¹⁷⁸. Także w przypadku Wojciecha Kostołowskiego podkreślano jego zasługi dla państwa w postaci skutecznych zabiegów usmierzających niezadowolenie robotników zatrudnionych w zakładach Towarzystwa Eksploatacji Soli Potasowych w Kałuszu¹⁷⁹. Można tu też podać przykład Stanisława Porembalskiego, potraktowanego przez wojewodę trochę jak profesjonalny negocjator¹⁸⁰.

Pozycja starosty implikowała jego bezpośrednie zaangażowanie w rozwiązywanie pojawiających się problemów. Przeczuwając, że pewne wydarzenia mogą mieć wpływ na utrzymywanie porządku publicznego, starosta, mimo braku możliwości samodzielnego działania, uaktywniał się¹⁸¹. Oczywiście należy tego typu działania traktować również jako formę lansowania się — sposób na pokazanie, że starosta poważnie traktuje swe obowiązki, co mogło mieć

¹⁷⁸ Ibidem, sygn. 200, k. 19, Wniosek o nadanie Izydorowi B. Wagnerowi Srebrnego Krzyża Zasługi, 20 VII 1932 r.

¹⁷⁹ Ibidem, sygn. 186, k. 61, Wniosek o odznaczenie Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski, Warszawa 30 IX 1931 r.

¹⁸⁰ *Z końcem listopada i początkiem grudnia [1926] wybuchł strajk robotników, który objął wszystkie rafinerie i zakłady przeróbki chemicznej olejów mineralnych w całym Państwie. Celem zlikwidowania tego strajku rozpoczęli przedstawiciele pracodawców i strajkujących pertraktacje, które się toczyły we Lwowie. Do pertraktacji tych wydelegowałem w charakterze przedstawiciela Urzędu Wojewódzkiego starostę drohobyckiego Stanisława Porembalskiego, jako wybitnego znawcę stosunków panujących w przemyśle naftowym, a dzięki swej bezstronności cieszącego się szczególnym zaufaniem tak sfer pracodawczych jak i robotniczych. Gdy kilkudniowe pertraktacje wskutek nieustępliwości obydwu stron stanęły na martwym punkcie i groziło zerwanie dalszych rokowań, co w konsekwencji swojej wywołałoby przyłączenie się do strajku ogółu robotników kopalnianych, obydwie strony zwróciły się do Starosty Porembalskiego z prośbą, aby w drodze arbitrażu rozstrzygnął ten spór. Starosta Porembalski ujął całą sprawę w swoje ręce i wiedząc z doświadczenia, że obopólna ugoda będzie w swych rezultatach trwalszą, aniżeli jednostronne rozstrzygnięcie, rozpoczął z obu stronami dalsze pertraktacje i po dwudniowych pertraktacjach w dniu 11 b.m. doprowadził do ugody pomiędzy obu stronami, na podstawie której obie strony zgodziły się na 8% podwyżkę płac robotniczych.* Ibidem, sygn. 195, k. 37, Pismo wojewody lwowskiego do ministra spraw wewnętrznych w sprawie wniosku na awansowanie starosty Stanisława Porembalskiego, Lwów 13 XII 1926 r. Przykładem starosty, który równie dobrze sobie radził, piastując stanowisko dyrektora Departamentu Pracy i Opieki Społecznej Naczelnej Rady Ludowej z usmierzaniem niezadowolenia robotniczego, może być Wacław Cegielka. W jego jednak przypadku argumentem decydującym było pochodzenie społeczne i brak wykształcenia, dzięki czemu mógł być przez robotników traktowany jako swój. Jednocześnie cechy te dyskwalifikowały go w dłuższej perspektywie jako profesjonalnego urzędnika administracji ogólnej. Ibidem, sygn. 683, k. 3–4, Pismo wojewody poznańskiego do ministra spraw wewnętrznych w sprawie: starosta Wacław Cegielka w Kościanie — opisanie kwalifikacyjne, Poznań 7 XI 1925 r.

¹⁸¹ Np. pojawienie się, wspólnie z policją, starosty grodzkiego lwowskiego Romualda Klimowa na miejscu zabójstwa studenta Jana Grotkowskiego w nocy z 26 na 27 XI 1932 r.; G. Mazur, *Życie polityczne...*, s. 232.

wpływ na jego ocenę przez zwierzchników, gdyż nawet rządowi autorytarnym nie był obojętny sposób uśmierzenia niepokojów społecznych¹⁸².

9. Wymiar sprawiedliwości

Istotną rolę w walce z działaniami antypaństwowymi odgrywał wymiar sprawiedliwości. Przedstawiciele administracji ogólnej czy PP, na zasadach podobnych jak funkcjonariusze służb wojskowych, byli w ścisłym kontakcie przede wszystkim z prokuratorami. Jak po latach stwierdzał ostatni starosta zamojski, *prokurator sprawy osób podejrzanych otrzymywał do wglądu i wydawał opinie czy są dostatecznie opracowane dla skierowania na drogę postępowania karnego*¹⁸³. Zatem w zasadzie od decyzji prokuratorów zależało, czy należy nasilić działania wywiadowcze dotyczące jakiejś organizacji. Niekiedy brali oni również udział w wiecach antyrządowych. Mogli zażądać od starosty (lub jego zastępcy) rozwiązania manifestacji, podczas której pojawiały się hasła, w ich ocenie *kolidujące z ówczesnymi przepisami* [...] *gdy krytykowano prawomocne wyroki sądowe względnie ustrój sanacyjny*. Częstotliwość udziału prokuratorów w wiecach i manifestacjach zwiększała się, gdy np. na zlecenie urzędu wojewódzkiego zbierali oni materiały mające później posłużyć do delegalizacji jakiejś kryptokomunistycznej partii¹⁸⁴.

Współpraca między administracją ogólną i wymiarem sprawiedliwości była w zasadzie nieodzowna. Prokuratura odgrywała istotną rolę zapobiegawczą w walce z ruchem antypaństwowym, ponieważ w przededniu ważnych dla komunistów rocznic jej przedstawiciele wyrażali zgodę na przeprowadzanie prewencyjnych zatrzymań szczególnie aktywnych działaczy. Konsultowano się także w sprawie działań o charakterze cenzorskim. Władze wojewódzkie zalecały, aby celem uniknięcia osłabiania autorytetu władzy państwowej (uosabianej przez starostę) starać się uzyskiwać od prokuratorów informacje o szansach na zatwierdzenie przez sąd konfiskat konkretnych artykułów prasowych¹⁸⁵. Ze względu na znaczenie prokuratury była ona również adresatką dokumentów o charakterze sprawozdawczym przygotowywanych przez administrację

¹⁸² *Diariusz i teki Jana Szembeka*, t. II, oprac. T. Komarnicki, Londyn 1965, s. 21.

¹⁸³ AIPN Warszawa, IPN BU 01236/1131, k. 50, Protokół przesłuchania podejrzanego Mariana Sochańskiego, Warszawa 27 V 1949 r.

¹⁸⁴ AP Kraków, Starostwo Grodzkie Krakowskie, StGKr 95, k. 343, Okólnik Ministra Sprawiedliwości nr 1355/NP/28 z dn. 28 I 1928 r. w sprawie współdziałania władz sądowych z władzami administracyjnymi; AIPN Łódź, IPN Ld 81/61, t. 2, k. 110–112, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, Łódź 18 IX 1953 r.

¹⁸⁵ AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 6, s. 2, Materiał z działu administracyjno-prawnego Wydziału Ogólnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego na zjazd starostów w dniach 18 i 19 stycznia 1935 r.

ogólną, przede wszystkim szczebla wojewódzkiego¹⁸⁶. Naturalną konsekwencją aktywnej roli starostów w zwalczaniu działalności komunistycznej był także ich udział wraz z innymi urzędnikami aparatu bezpieczeństwa w procesach karnych¹⁸⁷.

Warto jednak pamiętać, że o stosunkach starostów z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości decydowało także ich funkcjonowanie jako członków miejscowych elit. Zazwyczaj układały się one poprawnie, niemniej znane są przypadki konfliktów¹⁸⁸. W literaturze przedmiotu znajdziemy przykłady ataków na starostę koźmińskiego ze strony m.in. miejscowego naczelnika Sądu Powiatowego. Pod adresem kierownika urzędu powiatowego rzucono obelgi i nazwano konia imieniem „Starosta”¹⁸⁹. W Horodence pod pozorem konfliktu o ławkę w kościele ukrywał się czysto polityczny spór, którego przyczyną było utracenie przez starostę osób związanych z miejscowym sądownictwem przy okazji wyborów parlamentarnych¹⁹⁰. Funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości nierzadko skupiali wokół siebie przedstawiciele miejscowej opozycji, ale czasami również stanowili samodzielny ośrodek inspirujący antystarościńskie działania. Wyjątkowa pozycja sędziów czy naczelników sądu w szeregach lokalnej opozycji wynikała przede wszystkim z tego, że dysponowali oni instrumentami mogącymi w różny sposób rywalizować z narzędziami znajdującymi się pod kontrolą starostów.

Można tu przywoływać przykład sprawy starosty olkuskiego Jerzego Stamirowskiego. W grudniu 1922 r. został on oskarżony przez sędziego śledczego o nadużycia i beczynność władzy, przy czym wszystko to odnosiło się do okresu 2–3 lata wcześniejszego i było związane z typowymi wówczas trudnościami aprowizacyjnymi. 17 V 1923 r. sędzia śledczy zdecydował o zastosowaniu

¹⁸⁶ Np. w rozdzielniku półrocznych sprawozdań z życia polskich związków i stowarzyszeń Urzędu Wojewódzkiego Białostockiego figurują m.in. następujący prokuratorzy: apelacyjny z Warszawy i Wilna oraz z SO w Białymstoku, Łomży, Grodnie i Wydziału Zamiejscowego SO w Suwałkach. Wyraźnie wskazuje to na fakt, że informacje kierowane były do prokuratorów, którzy mogli być nimi zainteresowani w kontekście spraw karnych (w I lub II instancji). AP Łódź, Urząd Wojewódzki Łódzki, sygn. 2520, s. 92, Pismo naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Białostockiego do Departamentu I Politycznego MSW, Tajne. Białystok 18 XI 1938 r. Na temat udostępniania materiałów zdobywanych w pierwszej połowie lat 20. przez służbę informacyjną por. AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 201, s. 6, Instrukcja dotycząca organizacji służby informacyjnej [1925].

¹⁸⁷ Por. np. P. Cichoracki, *Polesie nieidylliczne...*, s. 151.

¹⁸⁸ J. Żarnowski, *Struktura społeczna...*, s. 221.

¹⁸⁹ R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 64.

¹⁹⁰ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 691, k. 41, Wyciąg ze sprawozdania lustracyjnego starostwa w Horodence, przeprowadzonej przez inspektora starostw, w czasie 7–19 IX 1927 r.

aresztu jako środka zapobiegawczego, mimo że nie zachodziło najmniejsze podejrzenie możliwości ucieczki starosty. Działanie to doprowadziło do energicznej reakcji miejscowego społeczeństwa: *Gdy wieść o aresztowaniu Starosty rozeszła się po mieście, ludność miejska poczęła tłumnie zbierać się przed Starostwem i Magistratem, a na znak protestu pozamykano wszystkie sklepy. Z pośród zebranej publiczności wyloniła się delegacja, składająca się z radnych miejskich i obywateli, która skierowała się do Sędziego Śledczego z żądaniem zwolnienia z aresztu. Sędzia Śledczy po wysłuchaniu delegacji prosił o ½ godziny do namysłu, po upływie tego czasu zgodził się oswobodzić Starostę za kaucją 7.000.000 mkp, która to suma niezwłocznie została wpłacona. [...] publiczność zebrana przed aresztem zgotowała Starościę owację, obsypała go kwiatami i prawie że na rękach odniosła do Starostwa*¹⁹¹.

Działanie olkuskiego sędziego śledczego wywołało ze strony starostów województwa kieleckiego żądanie zwołania nadzwyczajnego zjazdu starostów¹⁹². Rozgoryczenie było tym większe, że nie był to pierwszy przypadek tak nieoględnego i niesprawiedliwego potraktowania starosty przez wymiar sprawiedliwości, albowiem rok wcześniej w podobnych okolicznościach doszło do aresztowania starosty brzeskiego. W ocenie wojewody kieleckiego do wypadków takich, z którymi łączyło się zabójstwo i ciężkie zranienie dwóch innych urzędników (odpowiednio w Warszawie i Kielcach), *niewątpliwie przyczyniła się opinia pewnej części społeczeństwa oparta na bezkarności rzucanych kalumni na urzędników państwowych, że urzędnicy to łapownicy, nieroby itp.*¹⁹³ W tym przypadku sędzia śledczy całkowicie zlekceważył nawet wydany przez ministra sprawiedliwości okólnik z 22 XI 1922 r., nakazujący ostrożne procedowanie w sprawach przeciwko urzędnikom państwowym, a to celem uniknięcia niepotrzebnego obniżania ich autorytetu¹⁹⁴. Sprawa Stamirowskiego skończyła się umorzeniem z braku dowodów winy trzy miesiące po aresztowaniu.

Trzeba przyznać, że rzeczywiście po wspomnianych wypadkach z lat 1922–1923 przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości stali się ostrożniejsi w podejmowaniu postępowań przeciwko starostom. W toku badań nie napotkano przypadków podobnie brutalnych i niewspółmiernych do przewinienia

¹⁹¹ Ibidem, sygn. 521, k. 69, Pismo inspektora administracyjnego starostw województwa kieleckiego do Wojewody Kieleckiego, Kielce 19 V 1923 r.

¹⁹² AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 77, s. 10, Pismo starosty będzińskiego do wojewody kieleckiego, Będzin 18 V 1923 r.

¹⁹³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 521, k. 62–62v, Pismo wojewody kieleckiego do MSW w sprawie Stamirowski Jerzy starosta — aresztowanie, Kielce 22 V 1923 r.

¹⁹⁴ Instrukcja ministra sprawiedliwości z dn. 24 XI 1922 r. dla urzędów prokuratorskich Rzeczypospolitej w przedmiocie ścigania przestępstw służbowych, („Dz. U. Ministerstwa Sprawiedliwości” 1922, nr 23, s. 430–431).

działań wymierzonych przeciwko nim. W drugiej połowie lat 30. to *de facto* MSW decydowało, które postępowania o charakterze służbowym zakończą się postawieniem starosty w stan oskarżenia. Na przełomie lat 20. i 30. można odnotować jeszcze drobne złośliwości ze strony wymiaru sprawiedliwości — przewlekłość postępowania czy też grzywna za niestawiennictwo na procesie¹⁹⁵. Miało to swoje polityczne uzasadnienie, gdyż sądownictwo było wówczas wciąż jeszcze w znacznej mierze opanowane przez sympatyków Narodowej Demokracji. Te swoiste „prztyczki w nos” przedstawiciele administracji nie kwalifikowały się jednak do formalnego występowania przeciwko sędziom. Przypadki tego rodzaju było o wiele rzadsze niż na początku lat 20., a wkrótce i ten „problem” stał się mniej dolegliwy z racji „odzyskania” przez sanację także sądownictwa.

10. Relacje z Oddziałem II

Mniejsze znaczenie niż codzienna walka z zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego na płaszczyźnie wewnętrznej miały, ze względu na częstotliwość, współpraca z Oddziałem II SG i relacje z nim. Były one istotne, choć nie tak intensywne, jak starościńskie kontakty z policją, czy nawet prokuraturą¹⁹⁶. Współpraca między administracją ogólną a „dwójką” dotyczyła w zasadzie kilku zasadniczych kwestii, w zdecydowanej większości regulowanych okólnikiem MSW z grudnia 1923 r.¹⁹⁷

Wojskowe służby (Oddział II, SRI oraz ich ekspozytury) wykorzystywały „infrastrukturę” znajdującą się w dyspozycji starostów, a faktycznie bezpośrednio zarządzaną przez policję. Pozwalało to na ograniczenie kosztów działalności wywiadowczej i kontrwywiadowczej, a z drugiej strony chyba dawało lepszy wgląd w sprawy bezpieczeństwa w powiecie. Na tę „infrastrukturę” składały się przede wszystkim osobowe źródła informacji, ale także funkcjonariusze policji. Można spotkać się również z próbami budowania wspólnych sieci agenturalnych¹⁹⁸. Władze administracji ogólnej i policji zostały również zobowiązane do przekazywania pracownikom wywiadu i kontrwywiadu dokumentów i druków pochodzących ze Związku Sowieckiego, a zbędnych w prowadzonych przez

¹⁹⁵ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 24101, s. 70–72, Pismo wojewody kieleckiego do ministra spraw wewnętrznych w sprawie starosta powiatowy Józef Wodnicki — dochodzenia sądowe, Kielce 8 VIII 1934 r.

¹⁹⁶ Szerzej na ten temat por. J. Mierzwa, *Konflikty i współpraca...*, s. 179–192.

¹⁹⁷ Zalecenia w nim zawarte były transponowane do powiatów za pomocą okólników poszczególnych wojewodów. W. Skóra, *op. cit.*, s. 115; AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 31, s. 117–121, Okólnik wojewody łódzkiego nr 2 z dn. 6 III 1924 r. Ścisłe tajne.

¹⁹⁸ W. Skóra, *op. cit.*, s. 116–117.

nie dochodzeniach, które zapewne miały być wykorzystywane do działań wywiadowczych¹⁹⁹.

Administracja ogólna była zobligowana do udostępniania służbom wojskowym wszechstronnych informacji, to znaczy materiałów inwigilacyjnych, ale także sprawozdań periodycznych wytwarzanych w powiecie i województwie. Generalnie dotyczyły one zagadnień związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym, choć władze administracji ogólnej informowały struktury wywiadowcze z własnej woli np. o reakcjach w kraju na wydarzenia zagranicą. Nie ulega wątpliwości, że informacje te, przekazywane przez pracowników Zarządu Centralnego MSW, były zdobywane na szczeblu wojewódzkim lub powiatowym²⁰⁰. Służby wojskowe kierowały do starostów lub — za ich pośrednictwem — do podległych im referentów bezpieczeństwa pytania o konkretne osoby znajdujące się w orbicie ich zainteresowania, działalność organizacji etc.²⁰¹

Administracja ogólna odgrywała bardzo istotną rolę także w legalizacji działań wywiadowczych. Władze administracyjne I instancji były zobowiązane *bez wszelkiej zwłoki (a w nagłych wypadkach nawet w dniach i godzinach nieurzędowych)* do wystawiania — na żądanie szefa Oddziału II, szefa Wydziału III tegoż, szefów ekspozytur Oddziału II SG lub szefów SRI i ekspozytur tychże — paszportów, przepustek, dowodów osobistych lub kart pobytu dla wskazanych osób. Oczywiście zdarzały się przypadki — jak starosta wyrzyckiego Ignacego Wujka — gdy zbytnia pobłażliwość w wydawaniu ulgowych przepustek granicznych osobom do tego niepowołanym mogła narazić na szwank działania operacyjne Oddziału II SG²⁰². Starostowie byli także zobowiązani do ułatwiania wywiadowcom przekraczania granicy.

¹⁹⁹ AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 31, s. 118, Okólnik wojewody łódzkiego nr 2 z dn. 6 III 1924 r. Ścisłe tajne.

²⁰⁰ Np.: Dok. 99, Pismo naczelnika Wydziału Narodowościowego MSW do szefa Ekspozytury nr 2 Oddziału II SG o reakcjach Ukraińców galicyjskich na antyukraiński kurs polityki sowieckiej, Warszawa 4 VI 1933, [w:] *Holodomor 1932–1933. Wielki głód na Ukrainie w dokumentach polskiej dyplomacji i wywiadu*, wybór i oprac. J.J. Bruski, Warszawa 2008, s. 299–300.

²⁰¹ [...] *starosta powiatu Stopnickiego w Busku. Z racji zajmowanego stanowiska udzielał opinii o osobach będących w zainteresowaniu poszczególnych Samodzielnych Referatów Informacyjnych*; CAW, sygn. 1769/89/5222, npag., Notatka zestawiona z akt b. Oddz. II SG Por. też: CAW, ap 2124, npag.; AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, s. 28, Pismo kierownika Oddziału Informacyjnego do starostów województwa łódzkiego w sprawie wspierania zagranicznych instytucji dobroczynnych, Tajne, Łódź 15 XII 1923 r.

²⁰² AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 502a, k. 132–133, Orzeczenie WKD przy MSW, Warszawa 15 II 1928 r.; ibidem, sygn. 982, k. 61, Okólnik MSW nr 6 z dn. 23 VIII 1928 r. w sprawie wydawania bezpłatnych paszportów dla Oddziału II SG. Ścisłe poufne!; AP Białystok, Komenda Powiatowa PP w Sokółce, Pismo okólne komendanta wojewódzkiego PP w Białymstoku z dn. 22 II 1935 r. w sprawie postępowania w wypadku zatrzymania agen-

Szczególne miejsce w relacjach między Oddziałem II a administracją ogólną miały zagadnienia wywiadowczo-szpiegowskie. Sprawy takie musiały być rozpracowywane wspólnie przez PP i Oddział II jako kierujący. W tej kategorii, zwłaszcza w odniesieniu do powiatów granicznych, jak np. krotoszyński, kontakt miał charakter regularny²⁰³. Wojskowe służby były także angażowane w przypadku stwierdzenia działań korupcyjnych podczas poboru rekruta oraz włączały się, gdy podejrzany był osobą wojskową.

Omawiając współpracę między administracją a wywiadem, warto odnieść się do przykładu, jakim była głośna w okresie międzywojennym sprawa Bagińskiego i Wieczorkiewicza. Miał w niej udział także Stefan Zajączkowski, ówczesny starosta stołpecki, który był odpowiedzialny za zapewnienie ochrony podczas wymiany, do której miało dojść w Kołosowie. Jak wiadomo, cała operacja zakończyła się fiaskiem z powodu zamordowania Bagińskiego i Wieczorkiewicza przez starszego przodownika PP Józefa Muraszkę, który został, jako kierownik miejscowej Ekspozytury Śledczej, skierowany dodatkowo do zabezpieczenia wymiany właśnie przez Zajączkowskiego. Starostę natychmiast zawieszono w urzędowaniu, po czym postawiono mu zarzuty niewłaściwego przygotowania operacji przez oddanie do dyspozycji eskorty wagonu towarowego. Mimo że cała sprawa bulwersowała opinię publiczną, zakończyła się wyrokiem uniewinniającym Zajączkowskiego, gdyż w ocenie sądu nawet lepsze warunki transportu nie zapobiegłyby zbrodni²⁰⁴. Sprawa Bagińskiego i Wieczorkiewicza i rola, jaką odegrał Muraszko do dziś pozostawiają więcej pytań niż odpowiedzi. Wydawać by się mogło, że dla starosty oznaczać to będzie zakończenie kariery. Faktycznie, w styczniu 1927 r. Zajączkowski odszedł na emeryturę, jednak dwa i pół roku później ponownie podjął pracę (jako pracownik kontraktowy) w administracji państwowej, tym razem na drugim krańcu Polski — najpierw w starostwie w Wąbrzeźnie, a później w Starogardzie²⁰⁵.

W relacjach między wywiadem i kontrwywiadem a administracją ogólną i służbami jej podległymi te pierwsze spełniały rolę kierowniczą. Co więcej,

ta wywiadu wojskowego, Por. A. Peplowski, *Wywiad polski na ZSRR 1921–1939*, Warszawa 1996, s. 54; W. Skóra, *op. cit.*, s. 115.

²⁰³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 985, k. 53, Okólnik MSW nr 7 z dn. 28 VI 1921 r. w przedmiocie: współdziałanie władz cywilnych z władzami wojskowymi w zwalczaniu szpiegostwa i agitacji wywrotowej w armii; AIPN Wrocław, IPN Wr 0014/1640, k. 63, Protokół przesłuchania podejrzanego Józefa Grussa, Wronki 15 XI 1950 r.

²⁰⁴ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 528, k. 16–17, Wyrok SO w Nowogrodku z dnia 12 XII 1925 r.

²⁰⁵ „Dz. U. MSW” 1927, nr 1–2, poz. 170; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 842, k. 25. Na temat sprawy Bagińskiego i Wieczorkiewicza por. szerzej: *Sprawa Józefa Muraszki. Zabójstwo Bagińskiego i Wieczorkiewicza*, Warszawa 1926, A. Pragier, *Czas przeszły dokonany*, Londyn 1966, s. 268–284.

możemy mówić o postępującym wzroście znaczenia tego czynnika. Niemniej warto pamiętać, że współpraca ta wiązała się częstokroć także z udostępnianiem posiadanych przez „dwójkę” informacji, które mogły być przydatne policji m.in. w walce z komunistami lub organizacjami wyrotowymi mniejszości narodowych²⁰⁶. Starostowie byli np. informowani o opuszczaniu czynnej służby wojskowej przez osoby o sympatiach komunistycznych²⁰⁷.

Relacje między służbami wojskowymi a administracją ogólną nie zawsze układały się poprawnie. Było to zjawisko niepokojące, gdyż, chociażby ze względu na wyżej wspomniane procedury legalizacyjne, służby wojskowe były poniekąd zależne od administracji, a brak współpracy przekładał się na pogorszenie warunków pracy przede wszystkim funkcjonariuszy wywiadu i kontrwywiadu. W czasie wojny polsko-bolszewickiej, a zatem wówczas, gdy służby informacyjne były szczególnie zainteresowane zapewnieniem sobie spokoju na tyłach frontu, podkreślały one opieszałość administracji w udzielaniu informacji. Spory bardzo często miały charakter ambicjonalny bądź wynikały z przyjęcia odmiennych założeń w stosunku do prowadzonych działań. Konflikt taki, który przekształcił się w „wojnę” polegającą na wzajemnym denuncjowaniu się pracowników i współpracowników, zaistniał na Suwalszczyźnie po 1921 r.²⁰⁸ Z konfliktową sytuacją mamy również do czynienia w przypadku starosty gniewskiego Seweryna Weissa, o którego odwołanie intensywnie starał się p.o. szef Oddziału II SG ppłk dypl. Tadeusz Pełczyński. Powołując się na raporty wywiadowcze dla SRI DOK nr VIII, zarzucające Weissowi kierowanie uwagi wywiadu na sprawy błahe, paraliżowanie działalności starostwa i przekazywanie informacji o działalności służb ziemianom niemieckim, domagał się on jego odwołania. Atak Pełczyńskiego spotkał się z energiczną obroną ówczesnego wojewody pomorskiego Wiktora Lamota. Krytyka działalności Weissa dotyczyła jego urzędowania w Chojnicach, stąd, być może, dokonane pod koniec 1928 r. przeniesienie go do Gniewa było

²⁰⁶ *Po linii rozpracowania nielegalnych org. KPP, informatorem był osobnik pochodzący ze Śląska Cieszyńskiego lub z samego Cieszyna [...]. Osobnik ten był członkiem okręgowej komórki org. KPP na tamtejszym terenie i o działalności tej organizacji informował kpt. Świszczowski, przyjeżdżającego w tym celu do Krakowa. Uzyskane wiadomości od niego zostały przekazane celem dalszego rozpracowania do policji; AIPN Warszawa, IPN BU 01236/1131, k. 42, Protokół przesłuchania podejrzanego Mariana Sochańskiego, Warszawa 24 V 1949 r. Współpraca dotyczyła głównie zwalczania ruchu komunistycznego na podległym terenie. Ibidem, k. 50, Protokół przesłuchania podejrzanego Mariana Sochańskiego, Warszawa 27 V 1949 r.; AAN, Urząd Wojewódzki Lwowski, sygn. 46, k. 12, Pismo Generalnego Delegata Rządu we Lwowie do kierownika starostwa w Grybowie, Lwów 11 V 1921 r.*

²⁰⁷ Ibidem, sygn. 60, k. 7, Protokół nadzwyczajnego zebrania naczelników Wydziałów Bezpieczeństwa [Publicznego] 5 województw oraz delegatów władz wojskowych, odbytego dn. 5 II 1932 r. w Urzędzie Wojewódzkim we Lwowie.

²⁰⁸ Szerzej: J. Mierzwa, *Konflikty i współpraca...*, s. 181–184.

posunięciem pozwalającym uniknąć ciosu. Lamot w korespondencji z MSW odrzucił wszystkie zastrzeżenia, w efekcie czego do przeniesienia Weissa z Gniewa doszło dopiero w 1932 r.²⁰⁹ Cała sprawa może jednak dowodzić, że starostowie w sporach z funkcjonariuszami służb wojskowych nie zawsze stali na straconej pozycji.

Pewne wątpliwości budzi podnoszona w literaturze przedmiotu kwestia oceny starostów przez wojsko²¹⁰. Wydaje się, że rzeczywiście prawo do opiniowania urzędników przysługiwało, jednak nie ogółowi oficerów, ale kierownikom struktur wywiadowczych. Oceniali oni, głównie w powiatach nadgranicznych, przydatność starosty do działań wywiadowczych (przepustki) i jego aktywność wobec mniejszości narodowych etc.²¹¹ Przy istniejącym stanie badań nie jest możliwe określenie, od kiedy ten tryb oceniania starostów zaczął funkcjonować i czy dotyczyło to całego kraju. Zasadna byłaby również ocena skuteczności takiego opiniowania, a można jej dokonać jedynie zestawiając zmiany na stanowiskach starościńskich z ww. opiniami.

Warto jednak pamiętać, że interwencje mające na celu przeniesienie starosty były podejmowane przez dowódców jednostek. Dotyczyły nie tylko powiatów nadgranicznych, ale pojawiały się także w przypadku niesatysfakcjonującej współpracy np. w akcji rewindykacyjno-polonizacyjnej na Kresach²¹². Czasami niezadowolenie armii ze współdziałania starostów (nie tylko zresztą będących

²⁰⁹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 679, k. 7–8, Pismo p.o. szefa Oddziału II do dyrektora Departamentu Politycznego MSW, Warszawa 22 II 1929 r.; ibidem, k. 9–12, Pismo wojewody pomorskiego do MSW do rąk własnych dyrektora [Zygmunta] Zabierzowskiego, Toruń 8 VI 1929 r.; Dok. nr 11, 1928 grudzień 4, Chojnice. — Raport wywiadowcy K. Waruszyńskiego dla SRI DOK Toruń, [w:] W. Skóra, *op. cit.*, s. 152–153; Dok. nr 12, 1928 grudzień 16, Chojnice. — Raport wywiadowczy K. Waruszyńskiego dla SRI DOK Toruń, poświęcony stosunkom w powiecie chojnickim, [w:] W. Skóra, *op. cit.*, s. 154–156.

²¹⁰ W. Śleszyński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 150; Dok. nr 25, 1943 IV 5–7, Londyn. — Protokół przesłuchania Mikołaja Waissa przed Komisją Powołaną w Związku z Wynikiem Kampanii Wrześniowej 1939 roku, [w:] *Polesie w polityce rządów II Rzeczypospolitej*, wstęp i oprac. nauk. W. Śleszyński, Białystok–Kraków 2009, s. 243–247. Przesłuchiwany w jednym miejscu stwierdza: *byłem dwa i pół roku starostą w Kobryniu, sześć lat wicestarostą w Pińsku*, a w innym miejscu — *wicestarostą byłem osiem i pół lat, jeśli idzie o województwo poleskie*. W latach 30. funkcje starosty powiatowego w Kobryniu piastowali kolejno: Jakub Sarnecki, Jan Plackowski, Erazm Stefanus i Stanisław Kossowski. Podstawą dla ustaleń W. Śleszyńskiego są zeznania przed Komisją Powołaną w Związku z Wynikiem Kampanii Wojennej 1939 roku, gdzie wszelkie formy utyskiwania na „reżim sanacyjny” należały do dobrego tonu. Inna sprawa, że świadek miał prawo być rozżalony — krytykowany przezeń wojskowi zablokowali mu możliwość awansu.

²¹¹ Mail p. Ł. Ulatowskiego do autora z 24 I 2011 r.; P. Cichoracki, *Droga ku anatemie...*, s. 253.

²¹² AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1403, s. 202, Pismo plk dypl. Jana Korkozowicza do starosty powiatowego w Krasnymstawie, Zamość 8 VIII 1938 r. Tajne.

oficerami rezerwy lub w stanie spoczynku) przejawiało się w negatywnym opiniowaniu wniosków odznaczeniowych²¹³.

Generalnie funkcjonariusze Oddziału II i SRI pozostawali w stałym kontakcie z władzami administracji ogólnej oraz policji. Skala tej współpracy była uzależniona z jednej strony od bieżących potrzeb, a z drugiej od indywidualnej postawy zarówno starostów, jak i funkcjonariuszy wywiadu czy kontrwywiadu. Czynnikiem bez wątpienia sprzyjającym zacieśnianiu więzi był fakt przechodzenia po przewrocie majowym wojskowych do administracji cywilnej²¹⁴.

Zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego należały do najważniejszych obowiązków stojących przed starostami. Ich zakres został rozszerzony szczególnie po przewrocie majowym — zwiększył się zarówno katalog spraw znajdujących się w orbicie zainteresowania administracji, jak i ilość organizacji podlegających inwigilacji. Starostowie uzyskali również dodatkowe narzędzia, np. w postaci obozu odosobnienia w Berezie Kartuskiej. Na możliwości wywiązania się z powierzonych zadań wpływ miały jakość podległego starostom aparatu oraz służb. W przypadku tych ostatnich kluczowe znaczenie miała policja, choć istotne były również relacje z Oddziałem II SG. Jednocześnie czynnikiem mającym bardzo istotny wpływ na bezpieczeństwo publiczne w powiecie były indywidualne cechy starosty. Do pożądanych należy zaliczyć świadomość konieczności dobrego rozpoznania podległego terenu, zdecydowanie, elastyczność czy umiejętność odgrywania roli autentycznego rozjemcy między pracodawcami i pracownikami.

²¹³ CAW, ap 12395, npag., Wniosek o nadanie odznaki Korpusu Ochrony Pogranicza, Czortków 28 IX 1933 r.; ibidem, ap 702, npag., Wniosek na nadanie odznaki Korpusu Ochrony Pogranicza, Czortków 21 IX 1932 r.

²¹⁴ AIPN Katowice, IPN Ka 04/4441, k. 35, Doniesienie agenturalne TW „Wspólnota” dot. ob. Seidlera Wilhelma, Katowice 17 XI 1949 r., k. 35; W. Skóra, *op. cit.*, s. 116.

ROZDZIAŁ VIII

STAROSTA A POLITYKA

Nie jest wbrew pozorom rzeczą prostą generalne określenie stosunku starostów do polityki, partii politycznych etc. Z jednej bowiem strony administracja ogólna była w okresie międzywojennym polityczna z definicji. Wynikało to z jej podległości rządowi, ale przede wszystkim z nałożenia na nią zadań o charakterze *stricte* politycznym. Z drugiej strony nie można powiedzieć, że zmiana na stanowisku ministra spraw wewnętrznych czy nawet upadek koalicji rządowej pociągały za sobą wymianę starostów. Jeśli już mamy mówić o takim zjawisku, to tylko w odniesieniu do okresu pomajowego, kiedy to faktycznie „dostosowano” korpus urzędniczy do wymogu nowych czasów. Ale i tak był to proces rozłożony na lata. Warto się w związku z tym przyjrzeć, jaką rolę odgrywali starostowie w kreowaniu sceny politycznej w kontekście wyborów parlamentarnych i samorządowych, jaka była ich postawa wobec życia politycznego w powiecie, wreszcie jak się zachowali w odniesieniu do kluczowych dla międzywojennej polityki wydarzeń.

1. Poglądy polityczne starostów i ich wpływ na urzędowanie

Starostowie, tak jak i inni obywatele, mieli swoje poglądy polityczne, ale droga od ich posiadania do upolitycznienia stanowiska jest daleka. Niemniej można określić oddziaływanie orientacji politycznej na czynności służbowe starostów. Wbrew panującym opiniom także przedmajowi starostowie (czy wojewodowie) nie byli apolityczni. Upolitycznienie przed- i pomajowe miało jednak swoją specyfikę, w związku z czym uzasadnione wydaje się wyróżnienie dwóch okresów.

1.1. Przed 1926 r.

Mimo tego, że administracja ogólna spełniała funkcje polityczne, to przełożeni zabiegali, by urzędnicy w codziennej pracy koncentrowali się raczej na obowiązkach służbowych, niż na dysputach politycznych. W ich ocenie wprowadzanie elementów związanych z ówczesną walką polityczną do bieżącego

urzędowania powodowało niesnaski i zamieszanie w stosunkach w pracy¹. Ze zrozumiałych względów MSW, pod wpływem docierających sygnałów, nakazywało również absolutną polityczną bezstronność w dokonywaniu czynności urzędniczych². Władze centralne nie były także przychylnie politycznej działalności starostów. Jak stwierdzał dyrektor Departamentu V MSW, *zdarzało się w ostatnim czasie, że starostowie brali czynny udział w wiecach publicznych, przemawiali na nich, przewodniczyli itp.*³ Mimo tego i później zdarzały się przypadki występowania wyższych urzędników obok parlamentarzystów⁴.

Wspominano już, że okres „rządów ludowych” to czas ostrej walki, głównie PSL „Wyzwolenie”, o posady starościńskie. Trwałe odsunięcie lewicy od władzy wpłynęło więc również na oblicze polityczne aparatu. Analizując postawy polityczne starostów po 1919 r. można zauważyć, że obowiązywała służba rządowi niezależnie od tego, kto stał na jego czele. Jest to widoczne w treści sprawozdań periodycznych, w których ocena zjawisk dokonywana jest z punktu widzenia Rady Ministrów. Starostowie przedmawiali nie podlegali zatem testom trudnym z punktu widzenia poglądów politycznych. Rządy sprzed 1926 r., jeżeli już wymagały nadużyć to na zdecydowanie mniejszą skalę niż po przewrocie⁵, a po wtóre, przy ówczesnej niestabilności gabinetów, zalecenia ścisłego podporządkowania jednej opcji politycznej niekoniecznie zyskałyby większy posłuch.

Z drugiej strony częste zmiany rządów to jedno, a kwestia nader stabilnego układu politycznego dominującego na scenie to drugie. W konsekwencji nawet w odniesieniu do administracji przedmawowej można powiedzieć, że starostowie mieli swoje „typy partyjne”, to znaczy ugrupowania, do których opłacało się należeć (mimo że stanowisko starosty kwalifikowano formalnie jako urzędnicze, a nie polityczne). Pomimo pewnej niestabilności sytuacji politycznej i często zmieniających się rządów można było wyróżnić ugrupowania „bezpieczne” — takie, które niezależnie od istniejącego układu rządowego znajdowały się blisko ośrodka władzy. Zazwyczaj były to formacje najbardziej „obrotowe”,

¹ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sępoleńskie, sygn. 27, s. 125, Okólnik wojewody pomorskiego nr 741 z dn. 6 XII 1923 r.

² Ibidem, s. 281, Pismo okólne MSW z dn. 13 V 1925 w sprawie przestrzegania bezstronności w stosunku do stronnictw politycznych.

³ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Tucholskie, sygn. 54, Okólnik MSW z dn. 26 V 1922 r. w sprawie działalności politycznej. L. dz. V.A.715/22. Por. też AP Kraków, Starostwo Powiatowe Białskie, StB 491, s. 647–648, Okólnik Generalnego Delegata Rządu z dn. 17 IV 1920 r.

⁴ AP Białystok, Prokurator SO w Białymstoku, sygn. 2, k. 44–44v, Sprawozdanie sytuacyjne wojewody białostockiego za miesiąc styczeń 1926 r.

⁵ Mniejsza o to, że wiele wątpliwych etycznie decyzji administracji pomawowej można uzasadnić racją stanu.

centrowe. W b. Królestwie Polskim czy Galicji za taką partię należy uznać przede wszystkim PSL „Piast”⁶, a w zaborze pruskim była to raczej endecja. Kluczem politycznym przy doborze starostów kierował się np. pierwszy wojewoda pomorski dr Stefan Łaszewski, stawiając na reprezentantów tej ostatniej formacji⁷.

Przedmajowa przynależność partyjna starostów była raczej swoistą polisą bezpieczeństwa, „wykupowaną” w związku z typową dla systemów demokratycznych koniecznością opłacania się przez wyższych urzędników politykom zbliżonym do ugrupowań większości rządzącej⁸. Oczywiście jej konsekwencją było i to, że ugrupowania lewicowe miały niekiedy, zwłaszcza przy ciężej myślących starostach, problemy z organizowaniem wieców politycznych⁹. Zwalczanie przez MSW takich postaw wskazuje jednak na to, że działanie to było odczytywane jako jeden z przejawów braku profesjonalizmu.

1.2. Przewrót majowy a starostowie

Wypadki majowe 1926 r. były swoistym testem i wyzwaniem nie tylko dla wojskowych służby czynnej, ale także dla aparatu urzędniczego. Choć walki toczyły się tylko w Warszawie, to wydarzenia w stolicy wywołały również pewien rezonans na prowincji. Pojawiało się pytanie, w jaki sposób administracja powinna się zachować. Reakcje były zależne od postawy ideowej starosty i jego przełożonych, ale także od sympatii politycznych w regionie¹⁰.

Postawa wobec przewrotu majowego administracji w województwach zachodnich wpisywała się w generalny sprzeciw tamtejszego społeczeństwa wobec Piłsudskiego i zamachu. Starostowie dawali niekiedy przy tej okazji upust swojej pasji, ostro krytykując buntowników, co dodatkowo zaogniało sytuację w państwie. Przykładem może być odezwa starosty sępoleńskiego do ludności powiatu: *o warcholskich i buntowniczych wystąpieniach niepoczynalnych czynników w stolicy kraju naszego podaję do wiadomości publicznej i wzywam ludność powiatu do zachowania spokoju i ufności do zarządzeń*

⁶ Np. K. Świtalski, *op. cit.*, s. 316–317; Cz. Wycech, *Wspomnienia 1905–1939*, Warszawa 1969, s. 108, 156 (dalej: Cz. Wycech, *Wspomnienia...*); K. Duch, *op. cit.*, k. 212–213; W. Witos, *Moje wspomnienia*, cz. II, t. II, do druku przygotowali i przypisami opatrzyli E. Karczewski, J.R. Szaflik, Warszawa 1990, s. 434, 616 (dalej: W. Witos, *Moje wspomnienia...*).

⁷ J. Kutta, *Druga Rzeczpospolita...*, s. 95; A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej...*, s. 121.

⁸ Przypadki takie, np. prośby o nieprzeszkadzanie PSL w organizowanej zbiórce, należały do rzadkości; AP Łódź, Starostwo Powiatowe Łódzkie, sygn. 15, npag. Okólnik MSW nr 819 z dn. 16 XII 1919 r. w sprawie organizacja „Kołędy PSL”.

⁹ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Białskie, StB 491, s. 1207, Pismo podsekretarza stanu w MSW do Generalnego Delegata Rządu na Małopolskę we Lwowie w sprawie wieców stronnictw PPS, Warszawa 27 VII 1920 r.

¹⁰ Na temat nastrojów społecznych na terenie woj. pomorskiego por. AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1251a. Por. też J. Kutta, *Druga Rzeczpospolita...*, s. 189–193.

*legalnych władz krajowych, które bez wątpienia sytuację opanują*¹¹. Autor tego raczej nietonującego nastrojów wystąpienia został przeniesiony na emeryturę cztery miesiące później¹². Innym aspektem pomorskich reakcji na przewrót była konieczność zabezpieczenia granicy na wypadek rewindykacyjnych działań strony niemieckiej. Mobilizacja organizacji kombatanckich ostatecznie została przeprowadzona właśnie przez starostów¹³.

Również w innych regionach kraju można mówić o zaskoczeniu administracji wypadkami majowymi i „pogubieniu się” niektórych funkcjonariuszy. Na przykład starosta radomski zamiast powielić uspokajającą nastroje odezwę wojewody kieleckiego, wprowadził w niej samodzielnie zmiany. Efektem tego były protesty miejscowych sympatyków zamachowców, którzy zażądali przekazania władzy starościńskiej adwokatowi Romanowi Szczawińskiemu, działaczowi lokalnej PPS, późniejszemu prezydentowi Radomia¹⁴. Dla uśmierzenia niepokoїв wojewoda postanowił zawiesić starostę i powierzyć obowiązki jego zastępcy, którego zarządzenia miał jednak kontrasygnować Szczawiński. Oczywiście tego typu sytuacja była nie do utrzymania na dłuższą metę (oraz sprzeczna z prawem) i MSW już 15 maja zażądało cofnięcia Szczawińskiemu prawa kontrasygnaty, a 27 V 1926 r. WKD przy MSW uchyliła zawieszenie starosty radomskiego na urzędzie¹⁵. Nieco dłużej trwała awantura między odwieszonym starostą a jego zastępcą o pokrycie kosztów instalacji telefonu w prywatnym mieszkaniu tego drugiego, dokonanej właśnie w związku z wypadkami majowymi. Oficjalnie starosta stał na stanowisku, że złamano przy tej okazji procedury. Choć miał rację, większe znaczenie odegrała tu chyba zwykła ludzka uraza¹⁶. O zabiegach innego starosty, które towarzyszyły załadunkowi wojska spieszącego na pomoc zamachowcom, dowódca 22. pp w Siedlcach

¹¹ *Odezwą do ludności powiatu*, „Orędownik urzędowy powiatu sępoleńskiego” 14 V 1926, nr 19a, s. 1. Bardziej wyważone, choć jednoznacznie opowiadające się po stronie rządu było np. stanowisko starosty krotoszyńskiego; *Komunikat*, „Orędownik urzędowy powiatów Krotoszyńskiego i Pleszewskiego” 15 V 1926, nr 39, s. 1.

¹² „Dz. U. MSW” 1926, nr 4, poz. 282.

¹³ CAW, MN 22 IV 1938, npag.

¹⁴ Jak zeznawali sam Szczawiński oraz inny socjalista, dr Stanisław Kelles-Krauz, starosta informował miejscowe społeczeństwo w duchu wrogim Piłsudskiemu, a *wreszcie, d. 14 Maja o g. 9 wieczór na spokojnie defilujące grupy osób, śpiewające pieśni legionowe, przypuszczono szarżę policji bez żadnej poważniejszej przyczyny; mogło to wywołać przy ogólnym podnieceniu ciężkie zajścia. Sądzimy, że niestety odpowiedzialność za to ponosi p. Starosta*. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 645, k. 8, Oświadczenie Romana Szczawińskiego i dr. Stanisława Kelles-Krauz.

¹⁵ Ibidem, k. 11, Uchwała WKD przy MSW z dn. 27 V 1926 r. w sprawie Zygmunta Strzeszewskiego.

¹⁶ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 940, s. 9, Pismo starosty radomskiego do Franciszka Brzoskiewicza referenta starostwa radomskiego, Radom 1 VII 1926 r.

tak wspominał: *W tym czasie (ładowania) nadjechał starosta siedlecki (witosowiec) Koślacz w asyście komendanta policji — starając się odciągnąć mnie od tego zamiaru. Gdy się to jemu nie udało, zwrócił się do urzędującego na rampie oficera żandarmerii — by mnie aresztował. Gdy i tu dostał zdecydowaną odpowiedź — wsiadł do samochodu i odjechał*¹⁷.

Zaskoczone przewrotem były nie tylko władze administracji ogólnej I instancji, ale także działacze partii politycznych¹⁸. W takiej sytuacji starostowie nie byli zmuszani do podejmowania aktywnych działań — miejscowe komórki partyjne czuły się w mniejszym lub większym stopniu sparaliżowane, nie zdając sobie sprawy z tego, co się dzieje w stolicy. Gdy odrętwienie mijało, walki w Warszawie były już zakończone¹⁹.

Podstawowym celem wojewodów i starostów było niedopuszczenie do rozprzestrzenienia się w kraju bratobójczych walk. Wynikało to nie tylko ze zdrowego rozsądku, ale także z zaleceń MSW²⁰. Z tych też względów starostowie starali się pacyfikować bojowe nastroje społeczeństwa i, trzeba przyznać, była to najczęściej spotykana postawa²¹.

Jednym z instrumentów służących uśmierzaniu nastrojów było ogłaszanie stanu wyjątkowego w poszczególnych województwach, zgodnie z uchwałą rządu Witosy. Za realizację tych wytycznych w istocie odpowiadali starostowie, którzy przekazywali samorządom gminnym polecenia rozplakatowania odpowiednich informacji. Ze względów praktycznych były one uzupełniane szczegółowymi obwieszczeniami starosty precyzującymi, które z praw i wolności obywatelskich ulegają zawieszeniu²². Starostowie nakazywali również

¹⁷ *Przewrót majowy 1926 r. w relacjach świadków i uczestników. Materiały Instytutu Józefa Piłsudskiego*, pod red. A. Adameczyka, Londyn–Piotrków 2003, s. 94 (dalej: *Przewrót majowy...*). Por. też W. Witos, *Moje wspomnienia...*, s. 267–268.

¹⁸ Co jednak nie znaczy, że władze administracyjne nie wyczuwały zbliżającego się przesilenia; AP Białystok, Prokurator SO w Białymstoku, sygn. 3, k. 355v, Sprawozdanie sytuacyjne wojewody białostockiego za miesiąc kwiecień 1926 r.

¹⁹ Ibidem, k. 12–14, Sprawozdanie sytuacyjne Komendy PP pow. Bielskiego z dn. 1 VI 1926 r.

²⁰ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1251a, k. 7, Juzogram wiceministra spraw wewnętrznych, l.dz. 4681/26 z 12 V 1926 r. Ścisłe tajne. W myśl tych wytycznych apelował także wojewoda S. Wachowiak: *W chwili ciężkiej jaką przechodzi państwo oczekuję od wszystkich, że wpłyną uspokajająco na ludność i że stać będą na straży konstytucji przy boku swych legalnych władz, którym wierność przysięgali*; ibidem, k. 17, Pismo wojewody pomorskiego do starostów i prezydentów miast, Toruń 13 V 1926 r.; AP Białystok, Prokurator SO w Białymstoku, Okólnik wojewody białostockiego z dn. 18 V 1926 r. w sprawie nadzoru nad prasą.

²¹ J. Lachendro, *Spółeczeństwo Krakowa wobec przewrotu majowego*, „Studia Historyczne” 1994, z. 4, s. 507.

²² AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sepoleńskie, sygn. 935, k. 10, Rozporządzenie wojewody pomorskiego w przedmiocie zarządzenia stanu wyjątkowego, Toruń 14 V 1926 r.;

rozbrajanie organizacji paramilitarnych, co, gdy odnosiło się do Związku Strzeleckiego, niekoniecznie musiało jednać takiemu staroście sympatię nowych władców, choć było obiektywnie uzasadnione²³. Po dymisji prezydenta Wojciechowskiego i zakończeniu walk w Warszawie starostowie zostali zobligowani do działań mających na celu uśmierzenie ewentualnych niepokojów, także z wykorzystaniem takich środków jak konfiskaty prasowe²⁴.

Z punktu widzenia postaw aparatu urzędniczego chyba w lepszej sytuacji znajdował się rząd. To jemu urzędnicy przysięgali na wierność i to jego przedstawicielami byli w terenie, zatem nawet starostowie sympatyzujący z Piłsudskim niekoniecznie musieli jawnie okazywać swoje preferencje. Na złamanie przysięgi decydowali się zazwyczaj funkcjonariusze jednoznacznie związani z lewą stroną sceny politycznej lub aktywni w organizacjach popierających zamachowców (POW, ZLP, ZS). Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia np. w Łodzi, gdzie dodatkowo dużą rolę odegrało miejscowe wojsko jako struktura pozwalająca na przejęcie kontroli nad urzędem wojewódzkim przez zamachowców. Tamtejszy starosta powiatowy Antoni Remiszewski, mianowany przez Marszałka wojewodą, doprowadził do internowania dotychczas urzędującego na tym stanowisku Ludwika Darowskiego²⁵.

Niektórzy z późniejszych starostów rozpoczęli swoją przygodę z administracją ogólną właśnie w dniach przewrotu majowego. Do tego typu przypadków należeli m.in. kapitanowie Antoni Wojciechowski i Władysław Rozmarynowski. Ten pierwszy do 20 maja 1926 r. pracował z *niezwykłym zapalem i sumiennością w najcięższych chwilach* w Komisariacie Rządu na

ibidem, k. 19, Obwieszczenie starosty sępoleńskiego w sprawie zarządzenia stanu wyjątkowego, Sępólno 15 V 1926 r.

²³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 662, k. 30, Polecenie starosty dobromilskiego do Powiatowej Komendy Policji Państwowej w Dobromilu, Dobromil 14 V 1926 r.

²⁴ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sępoleńskie, sygn. 935, k. 29, Telefonogram wojewody pomorskiego do starostów i prezydentów miast, Toruń 20 V 1926 r.; ibidem, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1251a, k. 281–313. Pacyfikacja nastrojów nie oznaczała natychmiastowej akceptacji nowych porządków. Zasypaniu podziałów nie służyła np. uchwała Wydziału Powiatowego w Krotoszynie o przekazaniu 500 zł *dla żołnierzy rannych w obronie prawowitego Rządu w Warszawie*; „Orędownik urzędowy powiatów Krotoszyńskiego i Pleszewskiego” 22 V 1926, nr 41, s. 1.

²⁵ Istotną rolę w wypadkach majowych w województwie łódzkim odegrał również Zenon Łopuski, były starosta łukowski i janowski, pięć miesięcy po przewrocie mianowany starostą słuckim. W maju 1926 r. poza pracą w urzędzie wojewódzkim kierował on wojewódzkimi strukturami ZLP. CAW, MN 27 VI 1938, npag.; ibidem, ap 1139, npag., Życiorys Zenona Kmicie-Łopuskiego obecnie — starosty słuckiego, Słupca 10 II 1929 r.; W. Żarnowski, *Remiszewski Antoni*, [w:] PSB, t. XXXI, Wrocław–Warszawa 1988, s. 100–102; L. Mroczka, *Łódź w dniach przewrotu majowego 1926 r.*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1968, Seria 1, z. 53, s. 107–108.

m. st. Warszawę pod kierownictwem późniejszego ministra Składkowskiego²⁶. Z kolei delegatem MSW do województwa pomorskiego, mającym przekonać tamtejszego wojewodę o pacyfikacji stosunków w Warszawie był ówczesny urzędnik ministerstwa, a późniejszy wieloletni starosta Adam Bederski²⁷.

W kwestii stosunku administracji do zamachu Marszałka jest zdecydowanie więcej pytań niż odpowiedzi. Ciekawa była sytuacja starosty śremskiego R. Wilczka, w którego wniosku odznaczeniowym (inicjatorem było wojsko) czytamy: *już przed wypadkami majowymi, a specjalnie w czasie tychże, pozostając w ścisłym kontakcie z wojskiem — postępował według wskazań Marszałka Piłsudskiego*. Niestety w monografii Śremu brak jest jakichkolwiek informacji o echach przewrotu majowego na tym terenie, co nie daje podstaw do jakiegokolwiek interpretacji *wskazań Marszałka Piłsudskiego*²⁸. Pozostaje zatem apel o badania, które mogą być prowadzone przede wszystkim na poziomie regionalnym i lokalnym.

Przewrót majowy nie wywołał natychmiastowych i zakrojonych na szeroką skalę konsekwencji w polityce personalnej MSW²⁹. Obejmujący władzę piłsudczycy nie mieli odpowiedniego zaplecza do przeprowadzenia czystki, a po drugie — przed dokonaniem ruchów należało się zorientować, kto kwalifikuje się do usunięcia ze służby, a kto lojalnie podporządkuje się nowej władzy, mimo że z sanacją związany dotychczas nie był. W pierwszym okresie skoncentrowano się wyłącznie na starostach (i wojewodach) wybitnie niechętnych nowej władzy. W większym stopniu brano pod uwagę wiek i generalne kwalifikacje, niż zachowanie w ciągu tych kilku dni majowych. Pomocna w ocenie bezpośrednich konsekwencji personalnych maja dla starostów może być bardzo skrócona analiza „Charakterystyka starostów”, sporządzona zapewne przez służby DOK nr VIII³⁰. W 1926 r., po przewrocie, przeniesionych na tym terenie w stan spoczynku zostało czterech starostów; o jednym brak bliższych danych, ale trzech pozostali to: starosta sępoleński Ludwik Dzwonkowski (66 lat), lubawski Julian Sas-Jaworski (64 lata) oraz wąbrzeski dr Józef Szczepański (53 lata). Z dwoma pierwszymi, pomijając kwestie kwalifikacji, trudno było wiązać dłuższe nadzieje ze względu na wiek, trzeci zaś, nie dość że do młodych już się nie zaliczał, to tak był charakteryzowany: *mówi się w powiecie o kolosalnych*

²⁶ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1051, npag., Zaświadczenie, Warszawa 26 V 1926 r.

²⁷ *Delegat Min. Spraw Wewn. w Toruniu. Całkowity skład nowego rządu. Dziś przysięga rządu*, „Codzienny Express Pomorski” 16 V 1926, nr 4 (wyd. nadzwyczajne).

²⁸ CAW, ap 747, npag.; *Dzieje Śremu*, praca zbiorowa pod red. M. Rezlera, Poznań 2003.

²⁹ J. Mierzwa, *Administracja ogólna...*, s. 13–14.

³⁰ Dokument uzyskany dzięki życzliwości prof. P. Olstowskiego, AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 2132. Choć dokument jest niedatowany można dość precyzyjnie określić, że powstał między 14 lipca a 30 września 1926 r.

jego nadużyciach w Banku Ludowym. Sejm z racji nadużyć chce go usunąć. Można zatem stwierdzić, że nie usunięto ludzi, których można by określić jako wysokiej klasy profesjonalistów, młodych, dobrze zapowiadających się urzędników. Z drugiej strony ostali się i wspomniany Strzeszewski, spensjonowany dopiero przed wyborami w 1930 r., i Koślacz, który na emeryturę przeszedł w 1937 r., w wieku 57 lat, i to w efekcie prowadzonego przeciw niemu postępowania dyscyplinarnego. Pomimo ostrożności działań MSW już te stosunkowo skromne przesunięcia spotkały się z krytycznym przyjęciem ze strony opozycji³¹.

1.3. Po 1926 r.

Kwestia zaangażowania politycznego starostów po przewrocie jest sprawą problematyczną, albowiem zagadnienie to, podobnie jak sam obóz piłsudczykowski, wymyka się pewnym klasycznym systematykom. Nie mamy tu bowiem do czynienia z prostym udzielaniem wsparcia jednej z działających na scenie politycznej formacji. Aktywne zaangażowanie starostów warunkowane było czynnikiem występującym i we wcześniejszym okresie, tzn. tym, że reprezentowali oni rząd w terenie (za swoistą patologię należy uznać przypadki mające miejsce w okresie „rządów ludowych”, gdy niektórzy komisarze występowali przeciwko rządowi, któremu podlegali). Różnica będzie wynikała z tego, że powołana na przełomie 1927 i 1928 r. formacja oznaczała rezygnację z dotychczasowej programowej bezstronności rządu i stworzenie ośrodka biorącego udział w rywalizacji o głosy wyborców, wobec którego starostowie wprost nie mogli pozostać neutralni³². Zaangażowanie polityczne starostów w okresie pomajowym przejawiało się na dwóch płaszczyznach. Pierwszą stanowił ich stosunek do partii opozycyjnych i do rządu, natomiast druga to działania podejmowane w celu wzmocnienia formacji prorządowych. Zagadnienia te są na tyle obszerne, że kompleksowe ich omówienie przekracza ramy niniejszej pracy, stąd też postaramy się zwrócić uwagę tylko na zasadnicze elementy.

³¹ Z. Niedziałkowska, *op. cit.*, s. 261; Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu 1. kadencji w dn. 30 IX 1926 r., łam 80.

³² Trudno się nie zgodzić ze stanowiskiem starosty stolińskiego, który rozesłał 1 III 1928 r. telefonogram do sołtysów, ich zastępców i delegatów z gromad, by głosowali na BB we własnym interesie. Takie ujęcie sprawy zgadzało się z logiką tych czasów. K. Lentz, *op. cit.*, k. 890.

Stosunek do opozycji

W opisie relacji starostów pomajowych z opozycją mieszczą się scharakteryzowane już kwestie dotyczące bezpieczeństwa publicznego³³, a także omówionych niżej kampanii wyborczych czy konyaktów starostów z parlamentarzyстами. Nie wyczerpuje to jednak badanego zagadnienia. Co prawda, także walka z opozycją antysanacyjną generalnie wpisywała się w akcyjny schemat działalności administracji, niemniej nie brakowało w tym przypadku aktywności o charakterze bardziej systematycznym.

Poczynania starostów miały zatem na celu inspirowanie i wspieranie działań zmierzających do trwałego osłabienia wpływów ugrupowań opozycyjnych w organizacjach społecznych, zawodowych, gospodarczych. Oczekiwano, że doprowadzi to do przejęcia tych struktur przez sanację³⁴. Było w tym także sporo zwykłej złośliwości, noszącej znamiona prowokacji. Miało to opozycji utrudnić codzienną pracę polityczną i jednocześnie uzasadniać represje w stosunku do niej³⁵. Posługiwano się w tym celu także prowokatorami, a skala tego zjawiska miała mniejszy wymiar w odniesieniu do legalnej opozycji niż ugrupowań wywrotowych. Dodać jednocześnie należy, że te metody rzadko były stosowane jako jedyny środek, a raczej wpisywały się w szerszą paletę działań stosowanych wobec opozycji.

Faktem jest, że w świadomości działaczy opozycji pomajowej, w tym także ruchu ludowego, urząd starosty miał wyjątkowo złą sławę. Wpływały na to zapewne formy aktywności administracji ogólnej I instancji w okresie wielkiego kryzysu — zwalczanie ruchu chłopskiego, strajku rolnego 1937 r., fałszerstwa wyborcze, jak również codzienna działalność starosty o charakterze karno-administracyjnym. Represje, a także urzędowe wsparcie dla pracy egzekutorów skarbowych, skutkowały negatywnym postrzeganiem starostów uosabiających rząd na terenie powiatu. Być może na taką ocenę wpływ miała także swoista wściekłość wynikająca z faktu, że spora część starostów, którzy przed przewrotem majowym byli zorientowani na bliską współpracę z PSL „Piast”, po objęciu władzy przez piłsudczyków zresztą zmieniła front i gor-

³³ Np. delegalizacja organizacji stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego. Por. Obwieszczenie starosty grodzkiego wileńskiego o rozwiązaniu działalności OWP w Wilnie i zakazie należenia do tej organizacji („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1933, nr 4, poz. 31); Obwieszczenie starosty grodzkiego wileńskiego z dn. 2 VIII 1934 r. w sprawie rozwiązania ONR, (ibidem 1934, nr 12, poz. 72).

³⁴ Ośrodek Karta w Warszawie, Archiwum Wschodnie, AW III/597.1, dok. 3, Pismo wojewody poznańskiego do starosty w Ostrowie, Poznań 6 III 1929 r. Opisów tego typu działań pelen jest również *Diariusz* K. Świtalskiego.

³⁵ IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, A.20.5, t. 39, dok. 12, Protokół przesłuchania Wacława Komarnickiego, Londyn 5 I 1942 r., k. 2; ibidem, dok. 16, Protokół przesłuchania Jerzego Pańciewicza, Londyn 1 IV 1941 r., k. 5.

liwie zwalczała stronników Witosa³⁶. Wbrew obiegowym opiniom do końca dwudziestolecia międzywojennego na terenie Polski południowej, a zatem w mateczniku ruchu ludowego, dominowali urzędnicy zastani przez piłsudczyków, czego dowodzą dane z tabeli nr 17³⁷.

Tab. nr 17. Obsada stanowisk starościńskich w województwie krakowskim pod względem daty przyjęcia do służby w administracji ogólnej.

	Stan na 1 I 1929 r.	Stan na 1 I 1932 r.	Stan na 1 I 1937 r.
Urzędnicy przyjęci do służby w administracji ogólnej po dn. 30 V 1926 r.	2	5	8
Pozostali	21	16	10

Opracowanie własne

Oczywiście to, że „Piast” był dla przedmajowych starostów formacją bezpieczną i wygodną — ugrupowaniem centrowym, przydatnym prawicy i lewicy — nie znaczy, iż wyłącznie z tym środowiskiem (poza byłym zaborem pruskim) starostowie się wiązali. Znany jest przykład nader obrotnego zastępcy naczelnika wydziału bezpieczeństwa w Urzędzie Wojewódzkim Lubelskim, późniejszego starosty krasnostawskiego, który przed przewrotem był aktywnym członkiem ruchu narodowego, a po przejęciu władzy przez piłsudczyków przeszedł do nowego obozu³⁸. Jednak tego typu przypadki były zdecydowanie mniej liczne.

Należy zwrócić uwagę także na inną kwestię. System pomajowy miał charakter elastyczny. Aktywne zwalczanie opozycji nie chroniło przed zwolnieniem ze służby w administracji. Brak pełnej dyspozycyjności wobec rządzących mógł powodować pewne werbalne niezadowolenie, ale dobrego starosty, zwłaszcza w latach 30., nie zwalniało się tak po prostu. Jak stwierdzał ostatni starosta bydgoski, *przez cały czas mojej działalności od r. 1932 do r. 1939 nie otrzymałem ani razu zlecenia moich faktycznych przełożonych, tzn. wojewodów*

³⁶ Są to tak na dobrą sprawę wszystkie przypadki, o których wspominają źródła z przyp. 6, a dodać do tego można i dr. Macieja Łacha, referenta personalnego w MSW za rządów Władysława Kiernika, a po maju wieloletniego starostę nowosądeckiego. IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, A.20.5, t. 42, Dok. 15, Protokół przesłuchania Mieczysława Lissowskiego, Londyn 16 XII 1941 r., k. 131.

³⁷ Warto dodać, że w warunkach mniej sprzyjającej koniunktury, w czasie II wojny światowej, gdy środowisko piłsudczykowskie znalazło się na cenzurowanym, wielu starostów ponownie okazywało się sympatykami ruchu ludowego...

³⁸ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 540, k. 105–106, Pismo inspektora MSW do dyrektora Biura Inspekcji MSW, 15 VI 1936 r.; Zet, *Pro domo sua*, „Nowe Drogi” 1936, nr 1, s. 7.

poznających czy pomorskiego, które by były bezprawne lub skłaniały mnie do wydania zarządzeń bezprawnych. Stwierdzam także, iż sugestie jakie w podobnych sprawach otrzymałem od działaczy stronnictwa rządowego lub od czynników wydziału bezpieczeństwa, pozostawiałem bez wykonania i z reguły nie cierpiałem z tego powodu konsekwencji. Były mi wprowadzane czynione zarzuty za liberalne odnoszenie się do zagadnień politycznych, względnie do stronnictw politycznych, jednakże te zarzuty dochodziły do mnie w formie mglistej i ani razu mnie moi zwierzchnicy nie czynili na ten temat uwag. Z tego przedstawienia sprawy wnoszę, iż można się było oprzeć sugestiom nielojalnym i wykonywać tylko swój obowiązek prawny, oczywiście z warunkiem iż uwzględniało się w swym postępowaniu ogólną linię polityczną rządu i dążyło się do osiągnięcia przez rząd wskazanych³⁹. Dużo w tym zależało od tego, pod jakim wojewodą przyszło konkretnemu staroście służyć — możliwości takiego lawirowania w przypadku Stefana Kirtiklisa czy Wacława Kostka-Biernackiego były zdecydowanie mniejsze. Wśród starostów nie będących nadgorliwymi w zwalczaniu antysanacyjnej opozycji należy wymienić m.in. ostatniego starostę zamojskiego Mariana Sochańskiego, wieloletniego starostę lwowskiego Stanisława Porembalskiego czy starostę tarnobrzeskiego Tadeusza Lena⁴⁰.

Można zatem powiedzieć, że starostowie mieli pewną swobodę działania, a poziom utrudniania życia opozycji zależał nie tylko od ogólnych wytycznych rządu czy wojewody, ale także od poglądów politycznych konkretnego starosty. Na przykład Adam Doboszyński, uzasadniając swój zajazd na Myślenice, zwracał uwagę na trzech starostów województwa krakowskiego (myślenickiego, nowotarskiego oraz gorlickiego) represjonujących SN m.in. poprzez rozpowszechnianie przez policyjnych konfidentów nieprawdziwych informacji o członkach SN, przy jednoczesnym relatywnie ulgowym podejściu do SL czy PPS⁴¹. Czynnikiem wpływającym na wzajemne stosunki była również postawa samych działaczy chłopskich czy narodowych, tak że postrzeganie tych relacji w kategoriach czarno-białych rzadko oddaje stan faktyczny. Koniec lat 30. w stosunkach między SL a administracją to nie tylko Nowosielce, strajk chłopski i strzelanie. W oficjalną atmosferę konfrontacji wpisywały się konfidencjonalne działania zmierzające do swoistego „układania się” miej-

³⁹ IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, A.20.5, t. 21, npag., Protokół przesłuchania Juliana Suskiego, Paryż 22 XI 1939 r., k. 11.

⁴⁰ Ibidem, t. 39, dok. 13, Protokół przesłuchania dr. Bronisława Kuśnierza, Londyn 5 II 1943 r.; ibidem, dok. 16, Protokół przesłuchania Jerzego Pańciewicza, Londyn 1 IV 1941 r., k. 5.

⁴¹ Protokół przesłuchania oskarżonego Adama Doboszyńskiego, Kraków 30 VI 1936 r., [za:] K. Kaczmarek, P. Tomasiak, *op. cit.*, s. 112–114.

scowych działaczy ze starostą⁴². Wiązało się to z koniecznością uzgodnienia form działalności, które będą tolerowane przez administrację, ale i z bardziej energicznym zwalczaniem przez ludowców komunistycznej infiltracji struktur SL (na którą partia ta była narażona chyba w większym stopniu niż PPS)⁴³.

Obóz piłsudczykowski

Na działalności Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, a następnie Obozu Zjednoczenia Narodowego wyjątkowo trwałym cieniem położyło się zaangażowanie administracji w tworzenie ich komórek. Wpływ starostów na struktury Bloku w dużej mierze był zależny od tego, na ile pozwolili im na to miejscowi działacze. A. Chojnowski zauważa, że *terenowe struktury Bloku nabierały rumieńców życia (nawet jeśli towarzyszyły temu konflikty wewnętrzne) wszędzie tam, gdzie mogły wykorzystać autentyczne wpływy rozmaitych organizacji prorządowych*⁴⁴. Wydaje się, że właśnie to w dużej mierze limitowało skalę zaangażowania starosty. Żywotność piłsudczykowskich organizacji społecznych i kombatanckich w województwach centralnych czy południowych powodowała, że powstanie BB na tym terenie nie oznaczało budowania organizacji „od zera”. Działacze, przedstawiciele miejscowych elit, nawet jeżeli zakwalifikujemy ich do „czwartej brygady”, zazwyczaj byli na tyle liczni, że starostowie musieli się z nimi w jakimś stopniu liczyć. Dużo tu zależało od indywidualnej postawy starosty: czy miał ambicje polityczne i chciał odgrywać istotną rolę, czy organizował Blok, bo takie otrzymał polecenie z góry, czy był zainteresowany rozwojem jego struktury bo i z tego był przez przełożonych rozliczany. Oczywiście przekładało się to niekiedy na konflikty z miejscowymi elitami⁴⁵.

Inaczej sprawa jednak wyglądała na Kresach Zachodnich i Wschodnich. Na tym pierwszym terenie politycznie dominował obóz narodowy, a organizacje piłsudczykowskie były stosunkowo słabe, złożone głównie z elementu

⁴² Nierzadkie były też przypadki prób „robienia wielkiej polityki” przez starostów, jak np. zaangażowanie starosty tarnowskiego M. Lissowskiego przy próbie rozmów z przebywającym w Czechosłowacji W. Witosem. Dodajmy, że cała impreza wpisywała się w działania mocodawcy Lissowskiego, Eugeniusza Kwiatkowskiego. W. Witos, *Moja tulaczka...*, s. 418.

⁴³ AP Białystok, Komenda m. PP w Białymstoku, sygn. 2, k. 7, Nota konfidenacyjna nr 80. Informacje o działalności Stronnictwa Ludowego w pow. białostockim. Konfident „Łapiński”. Uzyskano dn. 19 I [19]39 r.

⁴⁴ A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław–Warszawa 1986, s. 92 (dalej: A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy...*).

⁴⁵ Pojawiały się one także przy układaniu list wyborczych. AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 241, s. 33–34, Pismo starosty powiatowego lubartowskiego do wojewody lubelskiego, Lubartów 5 IX 1934 r.; G. Szymanowski, *op. cit.*, s. 287–288.

napływowego⁴⁶. W konsekwencji brakowało spójnej bazy dla organizowania BBWR, a rolę animatora i czynnika kluczowego dla jego funkcjonowania odgrywała administracja państwowa, przede wszystkim szczebla powiatowego⁴⁷. Na Kresach Wschodnich czynnik urzędniczy już przed przewrotem majowym odgrywał istotną rolę w inspirowaniu powstawania organizacji społecznych. A zatem także po przejęciu władzy przez piłsudczyków starostowie spełniali kluczowe zadania w organizowaniu i bieżącym funkcjonowaniu struktur sanacyjnych⁴⁸.

Chcąc w układzie hierarchicznym zobrazować relacje starostów ze strukturami powiatowymi Bloku, należy wziąć pod uwagę powyższe uwarunkowania. W przypadku budowy BB na bazie już istniejących organizacji mamy do czynienia z pewną niewielką wyższością administracji nad strukturami Bloku⁴⁹. Natomiast gdy formacja piłsudczykowska powstawała w zasadzie na politycznej pustyni, w znacznej mierze była ona do samego końca uzależniona od działań starosty, od jego decyzji, pieniędzy etc. Blok spełniał rolę służebną wobec administracji, a także wyręczał ją w pewnych funkcjach. Należy jednocześnie podkreślić, że administracja i struktury na wskroś partyjne, jakimi były komórki najpierw BBWR, a następnie OZN, nigdy nie były tożsame ani z personalnego, ani tym bardziej z organizacyjnego względu (co jest zresztą traktowane jako jedna z cech różnicujących systemy autorytarne od totalitarnych).

Ewolucji uległa również rola, jaką w powiatowych strukturach BBWR odgrywali starostowie. Gdy Blok powstawał, zaangażowanie to wyrażało się w oficjalnym udzieleniu swoistego błogosławieństwa, np. w formie wygłoszenia referatu podkreślającego konieczność skupienia się w ramach ugrupowania piłsudczykowskiego, natomiast niekoniecznie musiało się wiązać z obejmowaniem funkcji szefa miejscowego Bloku. Warto pamiętać, że wielu starostów nie obejmowało jej także z chęci zachowania dla siebie wygodnej pozycji arbitra

⁴⁶ Motywacja udziału w pracach politycznych BBWR pojawiała się na terenie województwa zachodnich we wnioskach o przejście byłych legionistów z innych działów administracji właśnie na stanowiska starościńskie. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 283, s. 1–3, Pismo podprokuratora SO w Gnieźnie do ministra spraw wewnętrznych, Gnieźno 14 X 1928 r.

⁴⁷ AIPN Bydgoszcz, IPN By 044/505/DVD/k, 58–61, Pismo starosty lubawskiego do Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego, Nowe Miasto 7 IV 1936 r.; P. Olstowski, *op. cit.*, s. 136; K. Dziuda, *Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem w Łodzi w latach 1930–1935*, Bełchatów 2010, s. 79–80.

⁴⁸ AAN, Urząd Wojewódzki Wileński, sygn. 5, k. 80, Protokół zjazdu starostów województwa wileńskiego, który odbył się w dn. 20 XII 1930 r. w lokalu urzędu wojewódzkiego w Wilnie; ibidem, Urząd Wojewódzki Stanisławowski, sygn. 16, k. 51, Protokół zjazdu starostów województwa stanisławowskiego, odbytego w dn. 13 VII 1929 r. w gmachu Urzędu Wojewódzkiego w Stanisławowie.

⁴⁹ Jak stwierdził wojewoda łódzki W. Jaszczolt, *posłowie z BB nie będą nachodzić starostów*; A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy...*, s. 74.

w ewentualnych sporach⁵⁰. Mniej wątpliwości miały żony starostów, które zasiadały w organizacjach i komitetach kobiecych wspierających działania sanacji⁵¹. Z czasem formalna aktywność starostów w bezpośredniej agitacji na rzecz BB spadała, ale obniżała się też bariera strachu przed konsekwencjami ewentualnego zwycięstwa opozycji, a zatem także i wendetta. Dodać należy, że starosta odgrywał również istotną rolę „koordynującą” w zakresie zaangażowania politycznego urzędników z innych działów administracji⁵².

Starostowie starali się również oddziaływać na kształt haseł, pod którymi obóz prowadził samorządowe i parlamentarne kampanie wyborcze. Odgrywali szczególnie istotną rolę na pierwszym etapie, podczas organizowania Bloku, oraz w trakcie układania list wyborczych. Jest to logiczne ze względu na ich rozeznanie w lokalnych środowiskach. Może zaskakiwać stwierdzona większa podatność głównych sterników obozu, Walerego Sławka i Kazimierza Świtalskiego, na sugestie starostów niż związanych z pilsudczykami „naprawiaczy”⁵³. Nie należy się oczywiście też łudzić co do tego, że zdanie czy opinia starostów nie mogły być zakwestionowane przez polityków. Niemniej, mimo odgrywania roli organizatorów czy inicjatorów, starostowie pozostawali *de facto* poza strukturami BBWR, z tej pozycji je oceniając. Jest to widoczne w treściach sprawozdań periodycznych, gdy Blok podlegał ocenie na równi z innymi formacjami, choć w przeciwieństwie do tamtych był traktowany raczej w duchu pewnej troski⁵⁴. Ponieważ z góry płynęły zalecenia, aby administracja udzielała daleko idącego poparcia miejscowym strukturom BBWR, brak aktywności

⁵⁰ Wszystko to oczywiście nie zmienia faktu, że formacje pilsudczykowskie w dużym stopniu miały charakter urzędniczy. Dość powiedzieć, że chyba częściej znajdziemy wśród aktywnych działaczy BB czy OZN referentów starościńskich, niż samych starostów.

⁵¹ AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 318, *passim*; ibidem, sygn. 56, k. 37, Sytuacyjne sprawozdanie tygodniowe nr 3 za czas od dnia 21 do dnia 27 września 1930 r.; AAN, Urząd Wojewódzki Poleski, sygn. 80, k. 18–26, Biuletyn wyborczy wojewody poleskiego nr 5, Brześć n/Bugiem 11 II 1928 r.

⁵² [...] *na terenie powiatu miał miejsce wypadek, gdzie służba leśna pewnego leśnictwa w czasie wyborów do samorządu gromadzkiego wytknęła sobie inną linię polityczną niż ta, którą realizuje Starosta Powiatowy*, AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 14, k. 17, Protokół zebrania naczelników władz i urzędów I-ej instancji powiatu ostrołęckiego, odbytego w dn. 28 XII 1933 r. w gabinecie starosty powiatowego w Ostrołęce. Por. też AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 4, t. X–XXXI, k. 2219, Protokół spisany dnia 5 czerwca 1929 z powiatowego periodycznego spotkania naczelników władz i urzędów, odbytego w dniu tym w kancelarii starosty w Oświęcimiu.

⁵³ A. Chojnowski, *Pilsudczycy u władzy...*, s. 52; K. Świtalski, *op. cit.*, s. 259. Na konieczność układania list „na dole” zwracał w swoich uwagach dla Pierackiego także K. Duch, *op. cit.*, k. 309.

⁵⁴ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 329, npag., Tygodniowe sprawozdanie informacyjne z dnia 24 I 1929 r. L.18/Taj./2/29; AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 318, k. 107, Biuletyn wyborczy nr 9 z dn. 9 III 1928 r.;

miejscowych działaczy prorządowych był dla starostów problemem. Bezczynność polityków Bloku prowadziła bowiem do odzyskiwania wpływów przez ugrupowania opozycyjne⁵⁵. Można zaobserwować, że w sprawozdaniach czy protokołach ze zjazdów starościńskich dominuje utyskiwanie na to, iż duża część działalności Bloku zależna jest wyłącznie od aktywności administracji, co wydaje się nie do końca odległe od prawdy.

Na marginesie warto zauważyć, że byli starostowie odgrywali również istotną rolę w samym aparacie BBWR. I tak np. były starosta brzeski Franciszek Foryś ściśle współpracował z centralą BBWR w czasie kilku kampanii, biorąc udział w zebraniach wyborczych w terenie, były starosta łucki Mieczysław Grzybowski był sekretarzem BBWR w Warszawie, a krótkotrwałą starosta powiatowy białostocki Krzysztof Siedlecki był przejściowo nawet sekretarzem generalnym Bloku⁵⁶.

1.4. Dekompozycja a polityczne postawy starostów

Interesująca jest kwestia wpływu śmierci marszałka Piłsudskiego i przeobrażeń elity obozu piłsudczykowskiego na przekształcenia w łonie korpusu urzędniczego⁵⁷. Decyzja o likwidacji BBWR została przez starostów przyjęta generalnie raczej niechętnie. Co prawda, do tej pory nader częstą postawą był krytycyzm wobec miejscowych struktur BB, głównie z powodu ich apatii, niemniej jednak te struktury istniały. Po likwidacji pozostały osierocone kluby i organizacje społeczne, pojawiała się zatem obawa o przenikanie do nich osób związanych z opozycją⁵⁸.

Starostowie odegrali również istotną i aktywną rolę przy tworzeniu struktur powiatowych Obozu Zjednoczenia Narodowego. Wydaje się, że ze względów podobnych jak w przypadku BBWR inicjatywa ta została także przywitana przez administrację raczej z zadowoleniem. Powstawaniu OZN towarzyszyły bardzo podobne problemy, jak tworzeniu Bloku. Kulała dynamika organizo-

⁵⁵ AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 3, k. 34, Protokół zjazdu normalnego starostów województwa białostockiego, odbytego dnia 25 IV 1930 r. w gmachu Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku.

⁵⁶ CAW, odrzuc. 28 III 1933, npag.; AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 318, k. 68v, Biuletyn wyborczy nr 6 z dn. 17 II 1928 r.; A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy...*, s. 87, 172.

⁵⁷ Na temat procesu dekompozycji obozu piłsudczykowskiego por. np. A. Adamczyk, *op. cit.*; T. Jędruszczak, *Piłsudczycy bez Piłsudskiego. Powstanie Obozu Zjednoczenia Narodowego w 1937 roku*, Warszawa 1963; J. Mierzwa, *Pułkownik...*

⁵⁸ AP Białystok, Prokurator SO w Białymstoku, sygn. 11, k. 45v, Protokół zebrania periodycznego kierowników urzędów niezespołonych z władzami administracji ogólnej odbytego pod przewodnictwem starosty powiatowego Żelysława Januszkiewicza w dn. 20 XI 1935 r. w Bielsku Podlaskim; AP Poznań, Urząd Wojewódzki Poznański, sygn. 15, k. 47, Protokół z powiatowego zebrania periodycznego w dn. 13 VI 1938 r. w Kościanie.

wania struktur, stąd też starostowie wprost nawoływali, by *naczelnicy władz i urzędów byli pomocni zarządowi OZN w wypadkach, gdyby tenże o pomoc do nich się zwrócił*⁵⁹. Nadal byli oni głównym źródłem informacji o lokalnych działaczach społecznych czy dokonujących się akcesjach⁶⁰. Zwraca natomiast uwagę zdecydowanie większa wstrzeźliwość niżli w przypadku BBWR w obsadzaniu przez starostów funkcji kierowniczych w Obozie⁶¹.

Zmianie uległy częściowo hasła, co przyniosło pozytywne z punktu widzenia starostów z województw poznańskiego czy pomorskiego konsekwencje. Na terenach tych budowa obozu sanacyjnego natrafiła w latach 1926–1935 na olbrzymie trudności, ze względu na zdominowanie życia politycznego przez Narodową Demokrację. Otwarcie się na środowiska nacjonalistyczne ułatwiło administracji osiągnięcie na tej płaszczyźnie pewnych sukcesów. Na ironię zakrawa fakt, że do organizowania OZN włączali się byli starostowie, zaciekle atakowani bezpośrednio po przewrocie majowym za bycie Niemcem, separatystą, przeciwnikiem piłsudczyzny⁶². O tym jednak, że nie był to przypadek, ale raczej znak nowych trendów, może świadczyć fakt, że pod koniec lat 30. na stanowiskach starościńskich zaczęli pojawiać się młodzi urzędnicy, których kilka lat wcześniej identyfikowano jako obywateli co prawda lojalnych, ale należących do SN lub Młodzieży Wszechpolskiej⁶³.

W interesujący sposób prezentował się osobisty stosunek niektórych starostów do zmiany kursu obozu piłsudczykowskiego. Nie dotyczyło to jednak całości aparatu. Dylematów nie mieli ci, którzy zgodnie z zasadą „umarł król niech żyje król” bez szemrania zaakceptowali reorientację polityczną sanacji. Wątpliwości mogły pojawić się u tych starostów, którzy do administracji dostali się po przewrocie majowym dzięki swoim poglądom politycznym oraz związkom z określonymi środowiskami. W rozdz. II wspomniano bowiem o tendencji wchodzenia na stanowiska starościńskie osób uspołecznionych, zorientowanych na pracę organiczną na dole. Te środowiska, czy związane z lewicą piłsudczykowską czy też „zetowskie”, miały ambiwalentny, a w przypadku tej pierwszej grupy wręcz coraz bardziej krytyczny stosunek

⁵⁹ AP Poznań, Urząd Wojewódzki Poznański, sygn. 15, k. 31, Protokół z powiatowego zebrania periodycznego naczelników władz i urzędów państwowych w Szamotułach w dniu 29 IV 1938 r.

⁶⁰ Np. AAN, OZN, t. 53, k. 1–2; T. Jędruszczak, *op. cit.*, s. 148–149.

⁶¹ J.M. Majchrowski, *Silni-zwarcie-gotowi. Myśl polityczna Obozu Zjednoczenia Narodowego*, Warszawa 1985, s. 29–30.

⁶² *Niefortunny zastępca p. Wachowiaka*, „Głos Prawdy” (dziennik) 22 VII 1926, nr 8, s. 2; [List do redakcji], ibidem 27 VII 1926, nr 13, s. 5; P. Olstowski, *op. cit.*, s. 290.

⁶³ IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, A.20.5, t. 5, Dok. 15, Protokół przesłuchania Mieczysława Lissowskiego, Londyn 16 XII 1941 r., k. 137; CAW, ap 2164, npag., Pismo starosty w Przemyśle do dowództwa 21 warszawskiego pułku piechoty w Warszawie, Przemyśl 10 XII 1930 r.

do reorientacji obozu piłsudczykowskiego⁶⁴. Można stwierdzić, że znalazło to odbicie w postawach tych, którzy mieli w praktyce, na poziomie powiatowym realizować nową politykę. Wyróżniamy się w tym względzie trzy podstawowe stanowiska:

1. Powszechne wśród starostów zorientowanych w latach 20. na lewicę piłsudczykowską, rozumianą w warstwie ideowej przede wszystkim jako inteligencja radykalna, było pogodzenie się ze zmianą kursu. Wydaje się, że przedstawiciele tej grupy zdążyli „wejść w skórę” urzędniczą i dostosowali się do ewolucji⁶⁵.
2. Drugą grupę stanowili starostowie, czy raczej byli starostowie, krytycznie ustosunkowani do sanacyjnej reorientacji na prawo. Odgrywali oni nader istotną rolę w organizowaniu Klubów Demokratycznych i właśnie to kryterium można traktować jako miernik „lewicowości”. Przykładem są tu dr Mikołaj Kwaśniewski, Mieczysław Bilek czy Zdzisław Maćkowski. Proces ich odchodzenia od linii obozu był widoczny już wcześniej. Maćkowski służbę państwową (jako radca wojewódzki w Urzędzie Wojewódzkim Warszawskim) opuścił wiosną 1935 r., po czym zaangażował się w prace najpierw SL, potem Klubu Demokratycznego w Warszawie oraz był zastępcą redaktora naczelnego „Czarno na białym”⁶⁶. Mieczysław Bilek wcześniej odszedł z administracji do BGK (1933), którą to instytucję można traktować jako jeden ze swoistych mateczników bardziej liberalnego skrzydła sanacji. Też jednak włączył się w prace Klubów Demokratycznych⁶⁷. Nieco inna jest sytuacja Kwaśniewskiego — on w zasadzie płynnie przeszedł od administracji do mandatu senatorskiego i w tym charakterze, jako reprezentant lewicy legionowej, współtworzył Kluby Demokratyczne, a następnie SD⁶⁸.

⁶⁴ Na taki rodowód polityczny zwraca uwagę też J. Żarnowski, „*Lewica sanacyjna*” w *latach 1935–1939*, „Przegląd Historyczny” 1958, t. XLIX, s. 714–724 (dalej: J. Żarnowski, *Lewica...*).

⁶⁵ CAW, MN 29 XII 1933, npag.; Cz. Wycech, *Wspomnienia...*, s. 108.

⁶⁶ S. Jellenta, *Maćkowski Zdzisław*, [w]: PSB, t. XIX, s. 103–104; Cz. Wycech, *Wspomnienia...*, s. 241, 348.

⁶⁷ Dodajmy, że został wskazany przez starostwo grodzkie śródmiejsko-warszawskie na przewodniczącego zebrania wyborców dla ustalenia listy kandydatów do Sejmu z okręgu, z którego startował Walery Sławek; IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, A.20.5, t. 39, Dok. 15, Protokół przesłuchania mgr. por. Tadeusza Modelskiego, Londyn 27 VIII 1941 r.

⁶⁸ P. Majewski, *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Słownik biograficzny*, t. 3, K–L, red. nauk. G. Mazur, Warszawa 2005, s. 299–300; D. Mycielska, J.M. Zawadzki, *Senatorowie zamordowani, zaginieni, zmarli w latach II wojny światowej*, Warszawa 2009, s. 106; J. Mierzwa, *Kombatanci...*, s. 128–129; J. Żarnowski, *Lewica...*, s. 733.

3. Trzecia grupa to ci, dla których propozycje lewicy sanacyjnej były, prawdopodobnie z różnych względów, zbyt daleko idące, natomiast niekoniecznie odpowiadał im kierunek polityki piłsudczyków spod znaku OZN. Trudno stwierdzić, czy podejmowane przez nich kroki miały jedynie charakter wyprzedzający, czy też należy je odczytywać jako formę sprzeciwu wobec nowego kursu. Faktem pozostaje istniejący od 1935 r. polityczny kontekst przejść z administracji MSW do resortów takich jak MRiRR czy Ministerstwo Skarbu, czyli tych ministerstw, których kierowników zaliczano do zwolenników obozu prezydenckiego, bardziej liberalnego. Jak to zostanie jeszcze przedstawione w rozdz. X, te przeniesienia nie musiały wiązać się z przeprowadzką do Warszawy, ale faktycznie Juliusz Poniąkowski czy Eugeniusz Kwiatkowski spełniali funkcję swoistego parasola nad „uspołecznionymi liberałami” w administracji.

Na marginesie problemu sympatii politycznych starostów dla struktur rządowych warto wspomnieć i o innym zagadnieniu, scharakteryzowanym przez K. Kawalca jako proces „urzędniczenia społeczeństwa”⁶⁹. Istnienie tego zjawiska w naszym przekonaniu nie podlega dyskusji. Było ono efektem zarówno procesów dokonujących się samoistnie „na dole”, jak i świadomej polityki rządzących. Dostrzegali to także starostowie. Dla nich społeczności mocno upolitycznione (co przejawiało się zaangażowaniem przede wszystkim w działalność ruchu ludowego, ewentualnie, na Kresach, organizacji wywrotowych) były mocno kłopotliwe, generowały bowiem problemy z kategorii „bezpieczeństwo publiczne”. „Odpolitycznienie” w ocenie władzy wiązało się z mniejszą liczbą zagrożeń dla porządku publicznego i stabilności państwa. Niektórzy starostowie słusznie podnosili również fakt istnienia zależności między zaangażowaniem miejscowej ludności w działalność polityczną a wynikami ekonomicznymi w powiecie⁷⁰. W tym kontekście BBWR, a później OZN jawią się trochę jako formacje mające nauczyć społeczeństwo konstruktywnej, ciężkiej, codziennej pracy w oderwaniu od namiętności politycznych. Miał temu służyć nacisk, jaki położono w bieżącej działalności BB właśnie na odcinek gospodarczy. Nie ulega wątpliwości, że taka konstrukcja była zgodna z interesem rządzących, niemniej tłumaczy ona także pewną tolerancję dotyczącą przechodzenia przeciwników politycznych reżimu z administracji do samorządu. Pozwalało to na wprzęgnięcie

⁶⁹ K. Kawalec, *Spadkobiercy niepokornych, Dzieje polskiej myśli politycznej 1918–1939*, Wrocław–Warszawa 2000, s. 244 i nn.

⁷⁰ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 4, t. X, k. 1536–1537, Protokół normalnego zjazdu starostów województwa krakowskiego odbytego w dniach 16 i 17 II 1929 r. w Wydziale Prezydialnym Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie.

ich w konstruktywną pracę na rzecz państwa, realizowaną zgodnie z koncepcjami piłsudczykowskimi.

2. Starosta jako organizator wyborów

Organizacja wyborów parlamentarnych i samorządowych w skali powiatu była jedną z kompetencji administracji ogólnej I instancji, choć w strukturze starostw zasadniczo nie istniał referat wyborczy. Nie było takiej potrzeby, bo i zadania z tym związane miały charakter doraźny. Stąd też na czas wyborów tworzono komórkę wyborczą, zazwyczaj powiązaną z referatem bezpieczeństwa, w którym koncentrowały się wszystkie bieżące zagadnienia polityczne. Ogłoszenie wyborów samorządowych, a szczególnie parlamentarnych, oznaczało wprowadzenie w starostwach stanu podwyższonej gotowości. Poza utworzeniem referatu wyborczego przejawiało się to w przyznaniu korespondencji okołowyborczej statusu „bardzo pilna” czy wprowadzeniu dyżurów telefonicznych.

Formalne uprawnienia starostów w zakresie procesu wyborczego były zależne od obowiązującego w danym regionie ustawodawstwa. Wiązały się one z m.in. określaniem wielkości poszczególnych obwodów wyborczych, a także mianowaniem niektórych członków obwodowych komisji wyborczych w wyborach samorządowych⁷¹. Starostowie mogli być także powoływani przez wojewodów na członków okręgowych komisji wyborczych⁷².

Starosta był zobowiązany do właściwego zorganizowania obsługi wyborów w powiecie. W związku z tym miał zapewnić infrastrukturalne podstawy działalności komisji wyborczych, wskazać lokale wyborcze, ewentualnie wymusić odpowiednie koncesje na samorządzie⁷³. W kwestii zabezpieczania komisji wyborczych i lokali do głosowania starosta pozostawał w stałym kontakcie z przewodniczącym Komisji Wyborczej, a także objeżdżał z komendantem

⁷¹ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sępoleńskie, sygn. 263, Pismo MSW do wojewody pomorskiego w przedmiocie: wybory do rad miejskich na terenie województwa pomorskiego i poznańskiego, Warszawa 12 X 1933 r. Tajne; ibidem, sygn. 491, Starostwo Powiatowe Tucholskie, sygn. 491, s. 25–26, Pismo okólne wojewody pomorskiego z dn. 6 IX 1930 r. w przedmiocie: czynności przygotowawcze do wyborów sejmowych i senackich; AP Kraków, Starostwo Grodzkie Krakowskie, sygn. 146, s. 431–442, Pismo okólne kierownika referatu wyborczego województwa krakowskiego z dn. 9 VII 1935 r. w przedmiocie: czynności wynikające z ordynacji. Tajne! B. pilne!

⁷² „Pomorski Dziennik Wojewódzki” 1930, nr 20, poz. 248.

⁷³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 985, k. 2, Pismo MSW do wojewodów i komisarza rządu na m. st. Warszawę w przedmiocie: obsługa pocztowa, telegraficzna i telefoniczna w czasie wyborów do Sejmu i Senatu, Warszawa b.d.d.; AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 161, s. 75–77, Pismo starosty kieleckiego do urzędów gminnych i magistratu m. Chęcin, Kielce 15 IX 1922 r.

powiatowym PP lokale⁷⁴. W zakresie obowiązków starosty znajdował się również, niezależnie od tego, z jakimi wyborami miał do czynienia, obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Często podejmowanym krokiem było okresowe wprowadzanie w czasie wyborów prohibicji⁷⁵.

Starostowie weryfikowali również fakt posiadania przez obywateli czynnego prawa wyborczego. Dokonywali tego na podstawie znajdujących się w księgach ludności stałej (prowadzonych przez gminy) adnotacji o zapadłych wyrokach sądowych.

Podległy staroście aparat był również zobligowany do zorganizowania wyborów samorządowych w gminach wiejskich w zasadzie od początku do końca, czyli od zwołania zebrania w gminach aż po zaprzysiężenie wójta. W tym wypadku odpowiedzialność za terminowe przeprowadzenie wyborów całkowicie spadała na niego⁷⁶. Wiązała się tym także prowadzona przez starostów i podległy im aparat działalność informacyjno-instruktażowa wśród funkcjonariuszy samorządowych⁷⁷.

Starosta był odpowiedzialny, zarówno przy okazji wyborów samorządowych, jak i parlamentarnych, za zbieranie informacji o przebiegu kampanii wyborczej oraz przekazywanie ich do wydziału społeczno-politycznego urzędu wojewódzkiego⁷⁸. Oczywiście musiał również dostarczyć informacji o ostatecznych wynikach wyborów i frekwencji⁷⁹.

Koszty związane z pracą starosty i urzędników w kampanii wyborczej starostwa (przede wszystkim podróże oraz koszty materiałowe) były pokrywane z odrębnego kredytu na wybory. Wiele materiałów dostarczały starostom urzędy

⁷⁴ Z. Słomiński, *op. cit.*, s. 69; AP Kielce, Komisarz Ludowy w Radomiu, sygn. 2, s. 86, Pismo Przewodniczącego Głównej Komisji Wyborczej do Komisarza Ludowego Pow. Radomskiego, Radom 15 I 1919 r.

⁷⁵ Np. AP Kraków, Starostwo Powiatowe Chrzanowskie, StCh II 12, s. 17, Pismo Naczelnika Wydziału Administracyjnego PKL do Magistratu m. Krakowa, dyrektora Policji w Krakowie i wszystkich komisarzy PKL, Kraków 18 I 1919 r.; AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Tucholskie, sygn. 603, k. 148, Pismo okólne wojewody pomorskiego z dn. 15 II 1928 r.

⁷⁶ Zdarzało się bowiem, że wybory do gmin zarządzano dopiero po wygaśnięciu starej kadencji; AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 253, Sprawozdanie z lustracji starostwa w Bochni [1926]; ibidem, k. 1149 i nn., Sprawozdanie z lustracji starostwa w Dąbrowie [1927].

⁷⁷ AIPN Łódź, IPN Ld 81/61, t. 2, k. 80, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, Łódź 10 IX 1953 r.

⁷⁸ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Tucholskie, sygn. 493, npag, Pismo okólne wojewody pomorskiego z dn. 3 IX 1935 r. w przedmiocie akt głosowania do Sejmu. Tajne!

⁷⁹ AP Kielce, Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 161, s. 6, Pismo okólne wojewody kieleckiego w przedmiocie: wybory do Sejmu i Senatu. Sprawy bezpieczeństwa publicznego, Kielce 25 IX 1922 r.

wojewódzkie, stosownie do dokonywanych zamówień. Sama praca urzędników i starosty przy kampanii była bezpłatna⁸⁰.

Trudno jest ocenić rolę starostów jako organizatorów wyborów. Zdarzają się bowiem w aktach personalnych wnioski odznaczeniowe i charakterystyki urzędników, w których stwierdzano np.: *w roku zaś 1930 poruczono mu referat wyborczy, a w r. 1931 przeprowadzał ponowną akcję wyborczą w okr[ęgu] przemyskim ku zupełnemu zadowoleniu władzy przełożonej*⁸¹. Nie da się ustalić, czy pochwała ta dotyczyła „korekty wyniku wyborczego” na rzecz sanacji lub przeciw Ukraińcom, czy też po prostu była wyrazem uznania za zapewnienie podczas wyborów spokoju. Nawet uzyskanie z innego źródła informacji o tym, że wynik BBWR w omawianym okręgu był z punktu widzenia władz satysfakcjonujący nie rozwieje wątpliwości dotyczących konkretnego urzędnika. Klarownych przypadków, gdy źródłem satysfakcji przełożonych były działania *stricto* związane z konsolidacją organizacji prorządowych jest naprawdę niewiele⁸². Nie jest zatem możliwe oddzielenie oceny wyborczej działalności starosty opierającej się na przepisach prawa i tej wynikającej z woli politycznej przełożonych bądź poglądów samego starosty.

3. Starosta jako czynnik wpływu na wynik wyborów

3.1. Przed 1926 r.

Ciekawsze od formalnych były jednak pozaformalne aspekty aktywności starostów w działaniach związanych z wyborami. Wiąże się je zazwyczaj z aktywnym włączeniem się administracji ogólnej w poparcie dla jednego obozu

⁸⁰ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Świeckie, sygn. 602, k. 101, Pismo wojewody pomorskiego do starosty świeckiego dot. druku wyborcze, Toruń 3 II 1928 r.

⁸¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 200, k. 19, Wniosek o nadanie Izidorowi B. Wagnierowi „Srebrnego Krzyża Zasługi” 20 VII 1932 r. Podobnie nic nie wynika ze stwierdzenia użytego w odniesieniu do innego urzędnika: *Był z bardzo dodatnim skutkiem użyty jako referent do spraw wyborczych do Sejmu i Senatu*; ibidem, sygn. 293, k. 1–2, Opisanie kwalifikacyjne za lata 1927 i 1928. Inna sprawa, że omawiany przypadek dowodzi tego, iż w większych ośrodkach miejskich starostowie nie byli w kampanii pozostawiani sami. Urzędnik, którego dotyczy ów wniosek, został specjalnie na okres wyborów oddelegowany do Przemysła.

⁸² *Wymienieni [m.in. starosta grodzki lubelski] bowiem przyczynili się wybitnie do konsolidacji miejscowych ugrupowań społeczno-politycznych w duchu państwo-twórczym i ich wysiłkom i umiejętnej współpracy zawdzięczać należy pomyślny wynik wyborów. Pragnąc dać wyraz uznaniu zasługom położonym przez wymienionych przy organizowaniu wspomnianej akcji wyborczej, proszę Pana Ministra o przyznanie im specjalnej nagrody pieniężnej*; AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1640, s. 146, Pismo wojewody lubelskiego do ministra spraw wewnętrznych, Lublin 2 VI 1939 r. Poufne

politycznego po maju 1926 r., niemniej warto pamiętać, że zjawisko to nie wystąpiło po raz pierwszy w latach 1927–1928.

Kwestia preferencji dla jakiejś formacji politycznej jest związana z pytaniem o wspomnianą na wstępie sprzeczność, czyli apolityczność urzędników administracji politycznej. Negatywnie na problem ten rzutowało wiele zjawisk, np. doświadczenia galicyjskiego „robienia wyborów”. Już z uwzględnieniem perspektywy pierwszych lat niepodległości A. Pragier pisał o tym tak: *Wybory w Polsce miały nie najlepszą opinię. Przed odzyskaniem niepodległości, „wybory galicyjskie” były przez długie lata dziełem starostów. W miastach niewielkie koncesje natury publicznej i większe koncesje natury prywatnej zjednywały dla wszystkich rządów glosy Żydów. Nadużycia wyborcze, organizowane przez administrację, okazały się potrzebne dla rządzących w szerszym zakresie dopiero wówczas, gdy masa ludności zapragnęła własnego wyrazu swoich dążeń*⁸³.

Z takim bagażem tworzone prawo wyborcze pierwszych lat niepodległej Polski. Wspomniano, że rodzące się państwo skorzystało przy budowie aparatu administracyjnego z urzędników galicyjskich, czyli tych, którzy „robili wybory” wedle przedstawionego wzorca. Tym należy tłumaczyć zarówno zapisy ordynacji wyborczej mające uniemożliwić urzędowe oddziaływanie kandydatów na posłów na wyborców oraz wyraźne polecenia kierowane do starostów, jak np.: *Polecam komisarzom ludowym pod osobistą odpowiedzialnością nie czynić w akcji wyborczej żadnych przeszkód wszystkim bez wyjątku stronnictwom, nie ograniczać swobody zebrań, zachować całkowitą bezstronność*⁸⁴. W sferze deklaratywnej mamy zatem faktyczne położenie dużego nacisku na zachowanie neutralności przez administrację.

Jak jednak wyglądała rzeczywistość? Szef Wydziału Administracyjnego PKL wspominał, że przy okazji tych samych wyborów w 1919 r. MSW rozesłało opłacanych z budżetu agitatorów, mających prowadzić w terenie kampanię na rzecz ugrupowań prorządowych⁸⁵. Można się rzecz jasna zastanawiać nad stroną etyczną takiego rozwiązania, nie dziwi jednak to, że ugrupowania lewicy niepodległościowej, ze względu na słabsze struktury i brak mocniejszego poparcia, chciały zdyskontować w kampanii fakt udziału we władzy. Z drugiej strony może (choć nie musi) to świadczyć o faktycznym pozostawieniu komisarzy ludowych poza organizacją agitacji partyjnej. W Wielkopolsce, gdzie trafiło sporo wywodzących się z Galicji urzędników, zdarzały się takie sytuacje, jak ta przy okazji pierwszych wyborów do samorządu powiatowego

⁸³ A. Pragier, *op. cit.*, s. 225.

⁸⁴ AP Kielce, Komisarz Ludowy w Radomiu, sygn. 2, s. 217, Telegram w/z ministra spraw wewnętrznych do komisarza ludowego w Radomiu, 19 I 1919 r.

⁸⁵ Z. Lasocki, *Wspomnienia...*, s. 38.

w 1921 r., gdy w *jednym powiecie starosta zagaił posiedzenie uroczystą ucztą i po uczcie dopiero przystąpiono do wyborów. Oczywiście skutek był ten, że jego lista całkowicie przeszła*⁸⁶.

Trudno było temu skutecznie przeciwdziałać — starostowie byli urzędnikami o wysokiej pozycji w społeczności lokalnej, mieli swoje poglądy i ambicje polityczne. Należy jednak podkreślić, że przypadki takie jak opisane powyżej miały charakter incydentalny. Istniała wytyczna, aby starostowie trzymali się od oddziaływania na wynik wyborów z daleka. Działania sprzeczne tą linią, określoną zarówno w 1919 r. jak i 1922 r., mogły spotkać się z represjami. I tak z krytyką spotkało się rozsyłanie przez starostę korespondencji partyjnej w kopertach ze znaczkiem urzędowym. W przypadku starosty lubaczowskiego udzielenie aktywnego poparcia Marianowi Turskiemu, kandydatowi Polskiego Centrum w wyborach parlamentarnych 1922 r., było jednym z zarzutów w toczącym się postępowaniu dyscyplinarnym⁸⁷. Starostowie mogli angażować się w kampanię swoich faworytów, ale musieli zdawać sobie sprawę z faktu, że może się to dla nich źle skończyć⁸⁸. Wyjątkiem było zwalczanie administracyjnymi środkami kampanii organizacji komunistycznych i kryptokomunistycznych, co jednak jest zrozumiałe ze względu na ich antypaństwowy charakter oraz konsens na scenie politycznej w tej sprawie⁸⁹. Zagadnienie to mieści się raczej w zakresie problematyki bezpieczeństwa publicznego.

3.2. Po 1926 r.

Zestawianie oddziaływania starostów na wyniki wyborów przed majem i po nim ma wykazać, że działalność administracji sanacyjnej wpisywała się w pewien kontekst, a Kazimierz Świtalski, wpływając na wojewodów i starostów, miał się do jakich doświadczeń odwołać. Niemniej jednak różnice między tymi okresami są aż nadto widoczne.

1. W sferze deklaratywnej i generalnej praktyce przed majem mamy nacisk na bezstronność postawy administracji, po przejściu władzy przez pił-

⁸⁶ R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 82.

⁸⁷ A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej...*, s. 137; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 663, k. 13, Pismo wojewody lwowskiego do Komisji Dyscyplinarnej przy Urzędzie Wojewódzkim we Lwowie w przedmiocie starosta Stanisław Towarnicki sprawa dyscyplinarna, Lwów 1 III 1923 r.; ibidem, sygn. 657, k. 49–57, Pismo wojewody lubelskiego do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, przedmiot: Dr. Kazimierz Wielanowski Starosta Włodawski, skarga Dunina i Nowickiego, Lublin, 7 I 1924 r.

⁸⁸ Piłsudscy, jeszcze w układzie przedmajowym, nie wykluczali systemowej ewolucji mechanizmu wyborczego w kierunku wpłynięcia na wynik wyborów. Niecały miesiąc przed przewrotem J. Grzędziński stwierdzał: *Sejm się rozwiąże, zmieni ewentualnie ordynację, a starostowie zrobią wybory galicyjskie i znajdzie się większość dla rządów reakcji i korupcji. Z nami — będzie zrobiony „porządek”*; J. Grzędziński, *Maj 1926*, Paryż 1965, s. 16.

⁸⁹ Np. A.A. Zięba, *Spiss Tadeusz*, [w:] PSB, t. XLI, Warszawa–Kraków 2002, s. 124–126.

sudczyków rząd występuje jako aktywny uczestnik procesu wyborczego, a administracja rządowa jest zobowiązana do poparcia formacji współpracującej z tym rządem.

2. W warunkach pomajowych administracja aktywnego wsparcia udziela generalnie jednej formacji politycznej (inna rzecz, że idącej do wyborów z kilkoma listami). Pozostali uczestnicy gry wyborczej mogą liczyć w najlepszym wypadku na niezycliwą neutralność. Przed majem poparcie dla określonych formacji lub kandydatów na posłów było zależne od indywidualnych sympatii starosty i w związku z tym rozkładało się w zróżnicowany sposób, choć, jak wynika z powiązań politycznych starostów, na ich przychylność mogli liczyć raczej endecy i piastowcy niż socjaliści, co należy wiązać ze strukturą społeczną wyższej administracji, ale przede wszystkim z obiektywnie większym znaczeniem tych ugrupowań na scenie politycznej.
3. Należy też zwrócić uwagę na różnice skali. Przed przejściem władzy przez piłsudczyków są to raczej incydentalne przypadki, podczas gdy później zjawisko to ma charakter masowy.

Ze względu na złożoność tej problematyki, która w sposób stały pojawia się w zasadzie już od lat 30. w literaturze pamiętnikarskiej czy opracowaniach, postaramy się tu skoncentrować na usystematyzowaniu zagadnienia⁹⁰. Pomajowe ingerencje na rzecz jednej opcji politycznej można podzielić na takie, które wiązały się z wykorzystywaniem przez starostów przysługujących im formalnych uprawnień oraz te, które poza nie wykaczały, a były efektem pozycji starosty jako przedstawiciela rządu w terenie.

Nadużycia wynikające z uprawnień formalnych

Do pierwszej kategorii zdecydowanie możemy zaliczyć geografię wyborczą. Struktura społeczna, a przede wszystkim narodowościowa powodowała, że obóz rządowy inne cele wyborcze realizował w dzielnicach zachodnich, a inne na Kresach Wschodnich. Niemniej w obu przypadkach chodziło o takie wytyczenie okręgów wyborczych, by ograniczyć liczbę mandatów uzyskanych przez opozycję, a zmaksymalizować sukces obozu rządzącego⁹¹.

⁹⁰ A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej. Zarys dziejów politycznych*, Warszawa 1983, s. 221–225. Szczegółowe informacje przynosi również sprawozdanie Komisji Administracyjnej Sejmu RP II kadencji (druk sejmowy nr 570). Szkoda, że jako przewodniczący i sprawozdawca są pod nim podpisani dwaj akolici apolityczności, tj. Aleksander Dębski i dr Putek...

⁹¹ AP Kraków, Starostwo Grodzkie Krakowskie, StGKr 146, s. 207–213, Pismo starosty grodzkiego krakowskiego do Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego w przedmiocie: podział m. Krakowa na okręgi wyborcze — wniosek, Kraków 12 VI 1935 r.

W tej kategorii będzie się mieścić również specjalny dobór członków komisji wyborczych. Jak stwierdzał ostatni międzywojenny starosta sieradzki, *członków komisji typowały gminy, które zasadniczo starały się w myśl zaleceń władz wojewódzkich obsadzać te stanowiska ludźmi o poglądach prorządowych, względnie lojalnie ustosunkowanych do panującego reżimu. Na terenie miasta Pabianice typował na kandydatów do komisji wyborczych prezydent miasta i nie przypominam sobie by były kwestionowane przez Starostę. [...] zgodnie z instrukcjami Urzędu Wojewódzkiego kandydatury te były uzgodnione z miejscową organizacją BBWR*⁹².

Do agitacji bezpośredniej wykorzystywano również infrastrukturę i instytucje dostępne dla administracji ogólnej. Przykładem może być zwykle zebranie periodyczne kierowników władz i urzędów I instancji zorganizowane przez starostę powiatowego bydgoskiego w okresie przedwyborczym. W całości zostało ono poświęcone propagandzie na rzecz BBWR i przedstawieniu stanowiska obozu rządowego, które za pośrednictwem uczestniczących w zebraniu miało być przekazane niższemu urzędnikom⁹³.

Za formę nadużywania formalnych kompetencji należy również uznać wykorzystywanie zbieranych urzędowo informacji dla wsparcia formacji biorącej udział w wyborczej rywalizacji, to jest BBWR. Przejawem tego były tzw. biuletyny wyborcze. Były one przygotowywane w wojewódzkich wydziałach bezpieczeństwa publicznego, a wydawano je w odstępach tygodniowych. Zawierały szczegółowe informacje na temat aktywności poszczególnych ugrupowań politycznych od BBWR przez stronnictwa opozycyjne aż po wywrotowe. Podstawę biuletynów stanowiły informacje dostarczane przez starostów, które były pozyskiwane w sposób identyczny jak w przypadku zwykłych sprawozdań periodycznych. Należy podejrzewać, że źródłem przynajmniej części ustaleń były telefonogramy od starostów; wskazuje na to duża lapidarność informacji (w przeciwieństwie do sprawozdań periodycznych, które były nie tylko obszerniejsze, ale składały się niekiedy z głębszych analiz). Dodać należy, że biuletyny wykazywały także inne podobieństwo do sprawozdań — były adresowane w zasadzie do tych samych instytucji co sprawozdania. W konsekwencji nawet ten, wydawałoby się stosunkowo

⁹² AIPN Łódź, IPN Ld 81/61, t. 2, k. 78, Protokół przesłuchania podejrzanego Kazimierza Łazarskiego, Łódź 10 IX 1953 r. Por. też IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, A.20.5, t. 39, Dok. 1, Protokół przesłuchania Tadeusza Biernackiego, Londyn 6 IV 1943 r., k. 3–4.

⁹³ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Bydgoskie, sygn. 240, Protokół z normalnego zebrania periodycznego kierowników władz i urzędów I instancji, które odbyło się w Starostwie Powiatowym w Bydgoszczy w dn. 7 XI 1930 r.

neutralny, element zaangażowania starostów w kampanię wyborczą stawiał stronnictwa opozycyjne w gorszej sytuacji⁹⁴.

Powyższe zestawienie ma na celu pewne usystematyzowanie zagadnienia nadużyć i nieprawidłowości, jakich dopuszczała się administracja w czasie wyborów. Granicą jednak między możliwościami wynikającymi z posiadanych formalnie uprawnień a wykorzystywaniem pozycji lidera miejscowej elity, próbującego aktywnie oddziaływać na kształt sceny politycznej w podległym mu powiecie, była płynna.

Nadużycia niewynikające z uprawnień formalnych

Zdecydowanie bardziej zróżnicowany był arsenał środków wykorzystywanych przez starostów po maju i niewiążących się z formalnymi kompetencjami starostów. Wynikały one przede wszystkim z pozycji starosty w powiecie jako reprezentanta rządu, a niekiedy były możliwe dzięki doraźnym zarządzeniom władz wyższych, nakazującym np. wykorzystanie administracji powiatowej w przekazywaniu wyżej informacji dotyczących procesu wyborczego⁹⁵.

Istotny był tu kontekst geograficzny. Inne możliwości stały przed starostami w województwach zachodnich, a inne na Kresach Wschodnich. Dobrze to obrazują typy problemów, z którymi starostowie musieli się borykać na obu obszarach. Zdecydowanie większe możliwości mieli ci w województwach wschodnich. Tam w zasadzie administracja nie miała silniejszej konkurencji politycznej partii opozycyjnych, mogła więc wygrywać na hasła skupienia wszystkich polskich głosów wokół listy lansowanej przez starostę. Mniejsze były też szanse na wykrycie mniej wyrafinowanych nadużyć i oprotestowanie wyników. Z drugiej jednak strony inne też były wyzwania. W 1930 r. w województwach południowo-wschodnich konieczne było zapewnienie bezpieczeństwa osobom zaangażowanym w kampanię BBWR. W związku z tym wojewoda lwowski polecił starostom zabezpieczyć życie i majątek tychże oraz nakazał, by *wystąpili z najostrejszymi represjami nie tylko przeciw konkretnym sprawcom, lecz także przeciw całej grupie czy też organizacji, z której sprawy się rekrutują*⁹⁶.

W województwach zachodnich sanacja musiała postępować, ze względu na inną strukturę narodowościową, większe wyrobienie i zdecydowanie nieprzy-

⁹⁴ AAN, Urząd Wojewódzki Poleski, sygn. 80; AP Białystok, Urząd Wojewódzki Białostocki, sygn. 318.

⁹⁵ Można rzecz jasna całość działań uznać za wyraz pozycji starosty jako przedstawiciela rządu w powiecie. W modelu tym wszystkie nadużycia wyborcze byłyby twórczym rozwinięciem zapisów ustawowych, co chyba nie do końca odpowiada rzeczywistości.

⁹⁶ AAN, Urząd Wojewódzki Lwowski, sygn. 60, k. 11, Okólnik wojewody lwowskiego z dn. 25 XI 1930 r. w sprawie wznowienia akcji sabotażowej przeciw osobom angażującym się czynnie w czasie akcji wyborczej do Sejmu i Senatu po stronie BBWR.

chylny klimat polityczny, w odmienny sposób. Na tym terenie jedną z form neutralizacji opozycji była koncepcja list kompromisowych (co, jak przedstawiono powyżej, nie było wynalazkiem sanacyjnym, a także znajdowało zastosowanie w województwach wschodnich⁹⁷). Podczas wyborów z 1929 r. w województwie poznańskim działania administracji ogólnej I instancji zaowocowały takim sukcesem w powiatach leszczyńskim, gnieźnieńskim, mogileńskim, rawickim, kępińskim oraz szubińskim. Podobnie było w latach następnych⁹⁸.

Podobnie jak i współcześnie istotnym czynnikiem wpływającym na wynik głosowania był nie tylko sam akt wyborczy, ale także liczba obywateli biorących w nim udział. Generalnie wiązało się to z problemem odpowiedniej legitymacji demokratycznej (co miało walor głównie propagandowy), ale od 1935 r., tj. od przyjęcia nowej ordynacji do Sejmu, niska frekwencja mogła wręcz uniemożliwić wybór posłów z danego okręgu. Naciski starostów dotyczyły zatem również podniesienia frekwencji przy wyborach. Działania te, zmierzające do powołania tzw. straży frekwencyjnych, mających namawiać do wzięcia udziału w wyborach, można by uznać za neutralne dla aktu wyborczego, gdyby nie to, że działalność straży miała być skierowana przede wszystkim do ludności polskiej. Straże te miały być organizowane przez sołtysów oraz przewodniczących miejscowych organizacji WFiPW⁹⁹.

Problem frekwencji stał się szczególnie istotny przy okazji wyborów parlamentarnych z 1935 i 1938 r. Ogłoszenie ich bojkotu przez w zasadzie wszystkie ugrupowania opozycyjne spowodowało, że to właśnie skala udziału obywateli w wyborach była swoistą deklaracją „za” lub „przeciw” sanacji, tym bardziej że opozycja prowadziła swoistą kampanię wyborczą na rzecz powstrzymania się od udziału w wyborach. Przy wymogach wynikających z artykułów 73 i 74 nowej ordynacji wyborczej do Sejmu niska frekwencja mogła grozić nie tylko porażką prestiżową, ale i koniecznością powtórzenia wyborów¹⁰⁰. W konsekwencji władze administracyjne zwróciły się do organów wymiaru sprawiedliwości o pociąganie winnych agitacji bojkotowej do odpowiedzialności karnej. Pojawiał się oczywiście przy tej okazji poważny problem kwalifikacji prawnej czynu — w grę wchodził tylko art. 156 kk przewidujący sankcję karną

⁹⁷ A. Chojnowski, *Pilsudczycy u władzy...*, s. 55.

⁹⁸ AP Poznań, Urząd Wojewódzki Poznański, sygn. 18, k. 44–45, Referat polityczny wygłoszony na zjeździe starostów w dn. 3 II 1934 r.; AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Świeckie, sygn. 607, npag., Pismo wojewody pomorskiego do starostów powiatowych w przedmiocie: wybory do rad gromadzkich — informacje, Toruń 22 IX 1934 r.; R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 83; P. Olstowski, *op. cit.*, s. 53.

⁹⁹ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Tucholskie, sygn. 604, npag., Pismo starosty powiatowego świeckiego dotyczące utworzenia straży frekwencyjnej, Świecie 6 XI 1930 r. Ścisłe tajne!

¹⁰⁰ „Dz. U. RP” 1935, nr 47, poz. 319.

za przeciwdziałanie ustawom lub zarządzeniom władz, choć, w ocenie prokuratury, można go było stosować jedynie *w wypadkach wybitniejszej agitacji*¹⁰¹. Na zwiększenie frekwencji miały również wpłynąć indywidualne konsultacje podległych starostom funkcjonariuszy PP¹⁰². Sugerowano też, aby tych, którzy mimo wszystko powstrzymali się od udziału w wyborach, traktować jako *nielegalnych obywateli* (cokolwiek to znaczyło)¹⁰³.

Znaczenie starosty w kontekście nadużyć wyborczych Polski pomajowej¹⁰⁴

Esencją podejścia starostów do kwestii ingerencji wyborczych może być stwierdzenie z wniosku odznaczeniowego jednego z nich: *w działalności politycznej z natury swego stanowiska służbowego angażuje się wedle dyrektyw władzy przełożonej* [podkr. JM]¹⁰⁵. Administracja jest strukturą zhierarchizowaną, w której pracują ludzie przywykli do wykonywania poleceń odgórnych (mniej lub bardziej szczegółowych). Było rzeczą niemożliwą, by impulsy w kierunku „robienia wyborów” płynęły do starostów spoza tej struktury. Kluczowe decyzje dotyczące wykorzystania administracji dla uzyskania określonego wyniku wyborczego zapadały w ścisłym kierownictwie obozu piłsudczykowskiego, ale trudno, by starostwie traktowali je jako miarodajne, zwłaszcza że w latach 1927–1928 mamy do czynienia z operacją, która praktyką dość radykalnie odbiegała od dotychczasowych zwyczajów, a wydający polecenia, w przeciwieństwie do wykonawców, w żaden sposób nie byli odpowiedzialni za ich realizację. Tym też należałoby tłumaczyć

¹⁰¹ AP Białystok, Prokurator SO w Białymstoku, sygn. 11, k. 13, Pismo p.o. prokuratora SO w Białymstoku do Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku w przedmiocie sabotażu wyborów do Sejmu i Senatu, Białystok 7 VIII 1935 r.; ibidem, k. 15, Pismo naczelnika Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Białostockiego do prokuratora SO w Białymstoku w przedmiocie: sabotaż wyborów do Sejmu i Senatu, Białystok 3 VIII 1935 r.; AP Poznań, Urząd Wojewódzki Poznański, sygn. 15, k. 61, Protokół z zebrania periodycznego naczelników władz i urzędów I instancji odbytego w starostwie powiatowym ostrowskim w dn. 20 X 1938 r.

¹⁰² *Zgłaszam, że w myśl życzeń Pana Starosty odbyłem konferencje z przedstawicielami ludności żydowskiej na temat wzięcia licznego udziału w głosowaniu do Sejmu w dniu 8 IX b.r. Po konferencji przedstawiciele wszystkich organizacji żydowskich w Pińczowie zorganizowali Komitet przedwyborczy i ustalili program pracy w związku z wyborami*; AP Kielce, Komenda Wojewódzka PP w Kielcach, sygn. 86, s. 11, Pismo komendanta powiatowego PP w Pińczowie do starosty powiatowego w Pińczowie, Pińczów 7 IX 1935 r.

¹⁰³ AP Poznań, Urząd Wojewódzki Poznański, sygn. 15, k. 119, Protokół z zebrania periodycznego naczelników władz i urzędów I instancji odbytego w dniu 2 listopada b.r. [1938] w starostwie powiatowym w Turku.

¹⁰⁴ Z przedstawionej poniżej praktyki wynika, że możemy dla lat 30. mówić o istnieniu stabilnego, mającego z różnym nasileniem zastosowanie na terenie całego kraju, mechanizmu wpływania na wynik wyborów.

¹⁰⁵ CAW, OPWI 22/2549, npag.

wprowadzenie w październiku 1926 r. K. Świtalskiego, jednego z najbliższych współpracowników marszałka Piłsudskiego, na stanowisko dyrektora Departamentu Politycznego MSW¹⁰⁶. Dawało ono wgląd za kulisy aparatu administracyjnego i jednocześnie swobodę bezpośrednich działań. Należy również pamiętać o jego umiejscowieniu w hierarchii administracyjnej — jako wysoki urzędnik ZC MSW Świtalski mógł również formalnie oddziaływać na wojewodów, starostów etc. Warto jednocześnie zauważyć, że właśnie z formalnego punktu widzenia stanowisko piastowane przez Świtalskiego było nader skromne, nie odpowiadało jego faktycznemu wpływowi na wybory. Był on wstawionym do MSW „komisarzem politycznym”, mającym zrobić wybory. Posiadał mandat od „czynnika decydującego”, a zatem jego formalni przełożeni — wiceminister Maurycy Jaroszyński oraz minister Sławoj Składkowski — podporządkowali mu się, starając się w jak największym stopniu ułatwić jego zadanie.

Świtalski był politykiem bardzo zręcznym, wybitnym taktikiem i z postawionego zadania wywiązał się znakomicie. W kategoriach politycznych, w których podstawowym miernikiem jest skuteczność, jego umiejętności budzą prawdziwe uznanie, a działalność należy ocenić bardzo pozytywnie. Z niewiadomych natomiast przyczyn usiłował on pozbyć się całokształtu odpowiedzialności za wynik wyborczy z 1928 r. stwierdzając po latach: *akcentowałem we wszystkich moich rozmowach z urzędnikami, że jakiegokolwiek uciekanie się do szacherek wyborczych unicestwią możliwość zorientowania się, jakie są istotne nastroje społeczeństwa, a ponadto te rachuby na dosypywanie głosów za listą rządową spowodują lekceważenie sobie akcji propagandowej, o którą przede wszystkim wtedy chodziło. Nie mogę powiedzieć, by takie stanowisko zostało przez wszystkich wzięte do serca. Urzędnicy obawiali się, że zbyt mała ilość głosów padłych w ich okręgach na listę rządową zostanie poczytana za dowód ich nie dość sprawnej działalności i w ten sposób ich kariera może być na szwank narażona*¹⁰⁷. Z dzisiejszej perspektywy wyznania te mogą być traktowane wyłącznie jako przejaw niekonsekwencji lub cynizmu, a przede wszystkim niepotrzebnego tłumaczenia się. Świtalski był człowiekiem bardzo inteligentnym, nie ulega zatem wątpliwości, że urzędując przez rok w MSW, zdążył się zorientować, jaki aparat mu podlega¹⁰⁸. Wiedział, że od urzędników raczej nie należy wymagać delikatności i finezji oraz że jest to narzędzie potrafiące zrealizować zakładane

¹⁰⁶ Nie wchodzimy tu kwestie oceny przymiotów samego Świtalskiego, które go szczególnie predestynowały do tej roli. Zagadnienie to ma już bogatą literaturę, a i w niedalekiej przyszłości winna się ukazać monografia dotycząca jego działalności politycznej w latach 1926–1939 autorstwa Pawła Dubera.

¹⁰⁷ K. Świtalski, *op. cit.*, s. 211.

¹⁰⁸ Ibidem, s. 196, 199. Na temat oceny wniosków K. Świtalskiego płynących z jego indywidualnych spotkań ze starostami por. J. Mierzwa, *Administracja ogólna...*, s. 7.

cele, co przy okazji rodzi pewne negatywne konsekwencje¹⁰⁹. Można zadać pytanie: skoro (co prawda z pewnej perspektywy) krytycznie oceniał on efekty wyborów 1928 r., to czemu właśnie z punktu widzenia fałszerstw wyborczych w 1930 r. było jeszcze gorzej? Odrzucając zatem tę ocenę, należy stwierdzić, że przeprowadzony rachunek zysków i strat wynikających z konieczności zaangażowania administracji do wyborów wyraźnie wskazuje, że wybór instrumentu był jak najbardziej prawidłowy. Wbrew późniejszym enuncjacjom Świtalskiego w 1928 i w 1930 r. celem było różnie rozumiane zwycięstwo obozu piłsudczykowski (gdyby było inaczej, to po co angażowano by administrację?).

Inna rzecz, że rację miał Świtalski w ocenie istniejącego wśród starostów przekonania, że słabszy wynik wyborczy BBWR będzie miał negatywny wpływ na ich karierę zawodową. Tego typu pogląd wśród starostów faktycznie panował, w związku z czym nie ukrywali oni swojej satysfakcji z sukcesów „jedyńki”. I tak w ocenie starosty wysokomazowieckiego stwierdzano: *Podczas ostatnich w okresie urzędowania wyborów do Sejmu w 1928 r, kierując osobiście akcją wyborczą w powiecie Wysoko Mazowieckim doprowadził do tego, że powiat ten o wybitnie narodowym zabarwieniu, będący najmniejszą w okręgu jednostką, na którą najmniej liczono, dał na rzecz listy nr 1 BBWR, reprezentującej, jak wiadomo, ówczesną pomajową myśl polityczną, największą bezwzględnie ilość głosów tj. 8910 i uratował w ten sposób beznadziejną sytuację jedynki, stworzoną przez dwa pozostałe powiaty okręgu wyborczego. Następne wybory, przeprowadzone w r. 1930, już pod kierunkiem nowego starosty, w warunkach o wiele korzystniejszych, dały na rzecz BB zaledwie 5314 głosów. Nieco więcej umiarkowania wykazał starosta lubaczowski, który objął powiat na krótko przed wyborami [osiem miesięcy], musiał zatem użyć dużo energii, aby spoić w wspólne więzy myśli rządowej, zdeorganizowane społeczeństwo, którego rusini są większością. W rezultacie jednak, powiat ten przyniósł kompletne zwycięstwo Bloki współpracy z Rządem. I tak: przy wyborach do Sejmu rusini otrzymali tylko 9.200 głosów, lista Nr 1. 11.500 gł. na ogólną liczbę 14.000 uprawnionych do głosowania polaków, a przecież stosunek ludności ruskiej do polskiej jest 60%–40%. Jeszcze większym zwycięstwem bloku rządowego były wybory do Senatu, w których na 10.000 uprawnionych do głosowania polaków, lista nr 1 — otrzymała 9.700 gł. [...] Nadmienić musimy, że p. starosta absolutnie nie uprawiał agitacji, jak to szeregu starostom zarzucała prasa przeciwnego obozu, a sukces ten w powiecie odniósł tylko dzięki umiejętnej gospodarce, przez którą zdobył zaufanie ludności*

¹⁰⁹ To zresztą można dostrzec w bieżących zapiskach Świtalskiego: *Odpowiedziałem, że tego rodzaju kombinacje [chodzi o propozycje wojewody Dunin-Borkowskiego stworzenia dwóch list prorządowych] są dla nas bardzo trudne, bo muszą nam zdemoralizować administrację*. K. Świtalski, *op. cit.*, s. 272.

dla ciebie, a zatem i dla rządu [pisownia i podkr. oryginalne]. Zadowolenie z wyników BBWR powodowało, że niektórzy starostwie decydowali się nawet na używanie przy tej okazji filozoficznej kategorii szczęścia: *na zakończenie dodać musimy, że powiat samborski należy do najszcześniejszych powiatów Małopolski pod względem politycznym. Jeśli zważymy, że ludność w większości składa się z rusinów, że oprócz stronnictw mniejszościowych, niezwykle silnymi były: Stronnictwo Chłopskie i Piast, to 12 178 do sejmu, i 12 886 głosów do senatu oddanych na listę Nr 1, zaliczyć należy do pełnego zwycięstwa bloku współpracy z rządem, a jest to zasługą dużego autorytetu jakim cieszy się Marszałek Piłsudski i pracy miejscowego komitetu*¹¹⁰. Starostom zależało na jak najlepszym wyniku formacji piłsudczykowskiej, choć też warto pamiętać, że tak znakomite wyniki, jak przedstawione wyżej, nie stanowiły polityki bezpieczeństwa — np. dwaj pierwsi z wymienionych starostów zostali przeniesieni na emeryturę jeszcze przed następnymi, przyspieszonymi wyborami¹¹¹.

Ustalenia przedstawione w rozdziałach IV oraz X (w kontekście „rugów politycznych”) podważają tezę, jakoby aparat administracyjny MSW w półtora roku po przewrocie majowym został *starannie skompletowany z ludzi dyspozycyjnych pod względem politycznym*¹¹². W odniesieniu do starostów zastosowano raczej taktykę „mieszania”, odrywania ich od środowisk lokalnych w powiatach, w których się zasiedzieli, co przełożyło się na większe uzależnienie od rządu i jego poleceń. Usunięcie z administracji dotyczyło przeciwników nowych porządków, otwarcie identyfikujących się np. z PSL „Piast” czy ZLN lub starostów, którzy po prostu byli w podeszłym wieku. Wydaje się, że używanie administracji ogólnej do działań na rzecz obozu prorządowego w akcji wyborczej nosi znamiona testu, na ile poszczególnych starostów można w dalszych pracach wykorzystać. Taka interpretacja wpisywałaby się także w postawioną już przez A. Chojnowskiego tezę, że z punktu widzenia Piłsudskiego wybory parlamentarne 1928 r. stanowią przygrzywkę do ostatecznego rozstrzygnięcia¹¹³. Na jej rzecz przemawiałby i fakt, że marzec 1928 r. nie jest terminem wyborów narzuconym przez Piłsudskiego, ale wynikającym konstytucji. Przymusowość sytuacji, w której znaleźli się piłsudczycy, widać w gorączkowym poszukiwaniu

¹¹⁰ CAW, KKIMN 14–4067, npag.; *Powiat lubaczowski*, „EI” 1928, nr 9, s. 20; *Powiat samborski*, „EI” 1928, nr 11–12, s. 21.

¹¹¹ Dodajmy, że niektórzy starostowie korzystający ze sprzyjającego dla nadużyć klimatu próbowali przy tej okazji rozwiązywać po swojej myśli problemy z miejscowymi liderami. J. Mierzwa, *Administracja ogólna...*, s. 13, przyp. 42.

¹¹² A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975, s. 85; J. Halbersztadt, *Józef Piłsudski i jego współpracownicy wobec problemu wyborów parlamentarnych w latach 1926–1928. Z badań nad genezą BBWR*, „Dzieje Najnowsze” 1984, nr 1, s. 25; A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy...*, s. 11.

¹¹³ Ibidem, s. 67.

koncepcji, działaniach operacyjnych mających doprowadzić do zmontowania list, zarejestrowaniu ich w ostatnim możliwym terminie, ale także w braku własnego aparatu wyborczego, z czego wynikała konieczność wykorzystania administracji. Alternatywnym rozwiązaniem było rozpedzenie parlamentu, na co, jak wiemy, Marszałek ani jego współpracownicy nie zdecydowali się¹¹⁴. Pozostawało zatem liczyć na dogrywkę w późniejszym, już wybranym, terminie. Problem polegał na tym, że trwała rezygnacja z pomocy administracji, niekiedy przecież zastępującej struktury BB, musiała prowadzić do zmiany systemu.

Mechanizmy oddziaływania przełożonych na starostów w kontekście wyborów stworzyły swoisty „drugi obieg” informacji i poleceń, przy czym, wydaje się, że jego struktura była bliźniaczo podobna do tego oficjalnego. Wynika z tego, że, podobnie jak w przedstawionym w rozdziale V mechanizmie zależności, polecenia dotyczące „robienia wyborów” starosta generalnie odbierał od wojewody lub naczelnika wydziału bezpieczeństwa publicznego¹¹⁵. Rzadziej wytyczne wydawane były bezpośrednio przez przedstawicieli władz centralnych — pierwotnie Świtalskiego, później również Składkowskiego¹¹⁶. Przy wydawaniu dyspozycji przełożeni wykorzystywali instrumenty takie jak zjazdy starostów, ale i środki finansowe na wybory szły także tym „drugim obiegiem”.

Ewolucja działań

Z przytoczonych powyżej faktów wynika, że już w ramach systemu pomocowego podejmowane przez starostów działania ulegały pewnemu stopniowaniu. W odniesieniu do wyborów parlamentarnych 1927–1928 mówi się o presji wywieranej na urzędników i ich rodziny, o organizowaniu bezpośredniej agitacji, prowadzonej także za pomocą samorządu, czy też pośrednictwem policji i starostw w przekazywaniu akt wyborczych, co dawało możliwość fałszerstw i nadużyć¹¹⁷. Ale nieprawidłowości te miały charakter stosunkowo umiarkowany (w porównaniu z tymi, które nastąpiły później). Jak sam Świtalski stwierdzał: *Starosta chełmski proponował, czy by nie można iść na*

¹¹⁴ W. Paruch, *Parlament w państwie autorytarnym. Rozważania o myśli politycznej Józefa Piłsudskiego*, [w:] *Józef Piłsudski a parlamentaryzm polski*, pod red. nauk. A. Adameczyka, Warszawa–Belchatów 2009, s. 25–26.

¹¹⁵ Ibidem, s. 13. [...] *zarządzenia ze strony władz wojewódzkich przychodziły do starostów w ten sposób, że naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa odnosił się do starosty w formie prywatnego listu, który starosta po przeczytaniu musiał temu naczelnikowi zwrócić i to w poczcie tajnej, którą załatwiał sam starosta. Taki sam proceder był zachowany przy wydawaniu zarządzeń natury politycznej jak wybory, stronnictwa polityczne i w ogóle sprawy dotyczące polityki wewnętrznej lub personalnej*. IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, A.20.5, t. 21, Protokół przesłuchania Tadeusza Grzelewskiego, Londyn 8 IV 1943 r., k. 8

¹¹⁶ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 540, k. 158–159, Wniosek E. Kocupera do Komisji Dyscyplinarnej, Warszawa 15 IX 1936 r.

¹¹⁷ A. Pragier, *op. cit.*, s. 348.

rozmyślne przekręcanie list wyborców w okręgach mieszanych. Ustosunkowałem się do tego negatywnie.

Wydaje się, że na swoistą ostrożność w używaniu przez starostów instrumentów umożliwiających wpływ na wynik wyborczy w 1928 r. oddziaływało więcej czynników, niż tylko polecenie pewnego ograniczenia nadużyć. Należy bowiem pamiętać, że była to w warunkach Polski niepodległej pierwsza operacja na taką skalę. Starostowie decydujący się na „robienie wyborów” nie mogli mieć pewności co do konsekwencji ewentualnych nadużyć. Co bowiem stałoby się w sytuacji, gdyby mimo wszystko wygrała opozycja? O tym, że było to ważne, przekonują nas pewne obawy starostów dotyczące przesilenia gabinetowego. Jak stwierdzał wojewoda krakowski, *każdy ze Starostów Województwa Krakowskiego posiada pełne zaufanie swoich przełożonych. Ta świadomość, iż poza plecami Starosty władza przełożona niczego nie przedsięwzięmie na terenie powiatu, winno każdemu ze Starostów dawać poczucie swej siły. Nie należy się obawiać, iż ktokolwiek z osób postronnych a nawet z organizacji prorządowych, może mieć większe zaufanie Wojewody aniżeli sam Starosta. Zdarzają się wypadki, iż różne osobistości, pracujące w organizacjach opozycyjnych lub nawet prorządowych usiłują szantażować Starostów, przechwalając się swymi wpływami w Województwie lub w Ministerstwie. Usiłują oni często podkopać zaufanie Starostów do władz przełożonych, rozpuszczając pogłoski o rzekomych rozdźwiękach wśród władz przełożonych lub zachwianiu stanowiska danego przełożonego. Kto tym językiem próbuje ze Starostą rozmawiać, tego należy rzucić na dół po schodach bez względu na to, do jakiego obozu zalicza się on. Tego rodzaju jednostki należy pędzić daleko od siebie [...] Nie należy przejmować się żadnymi plotkami, które w chwilach gorących rozszerzają się zaraźliwie. Starosta musi mieć dużo zimnej krwi i żołnierskiej odwagi*¹¹⁸. Słowa te, wypowiedziane rok po wyborach w kontekście zmiany rządu wyraźnie wskazują, że starostwie nadal czuli się nie dość bezpieczni na swoich posadach.

Większa oględność wykorzystywanych instrumentów to zatem jedno, ale wydaje się, że brak jasnych i klarownych dowodów „cudów nad urną” w wyborach parlamentarnych 1928 r. mógł również wynikać z bardziej pieczołowitego zacierania śladów przestępstwa. W zasadzie dopiero brak konsekwencji dokonywania nadużyć podczas następnych wyborów wpłynął na większą bezkarność i bezczelność administracji. Niestety, dla wyborów 1930 r. nie dysponujemy notatkami Świtalskiego, a zatem w większym stopniu musimy opierać się na poszlakach. Poza bezkarnością istotnym czynnikiem wpływającym na

¹¹⁸ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 4, t. X, k. 1668–1691, Protokół doraźnego zjazdu starostów odbytego dnia 20 IV 1929 r. w Wydziale Prezydialnym Krakowskiego Urzędu Wojewódzkiego.

większą intensywność działań starostów były bardziej wyraziste odgórne wytyczne. Akcją wyborczą ponownie kierował Świtalski, który miał wyniesioną ze spotkań z Marszałkiem świadomość, że tym razem dogrywki nie będzie. Kampania 1927–1928 dowiodła, że niezbędne są bardziej zdecydowane formy działania, jeżeli parlament ma przybrać mniej kłopotliwy dla rządu kształt. Na temat konieczności ostrzejszego wystąpienia wypowiadali się także inni pilsudczycy¹¹⁹. Wreszcie te bardziej bezpośrednie wytyczne mogły pochodzić i od wojewodów, którzy w większym stopniu niż w 1928 r. byli wyrazicielami nowego reżimu. Oczywiście eskalacja nadużyć wyborczych nie zakończyła się na roku 1930. Wicestarosta śródmiejsko-warszawski tak wspominał przygotowania do wyborów parlamentarnych 1938 r.: *Otóż na cztery dni przed niedzielą wyborczą wszedł do mego pokoju star[osta] Tarnowski prosząc mnie do siebie. Zauważyłem, że jest zdenerwowany. Zapytałem co się stało. Ten oświadczył mi, że przed chwilą otrzymał telefon od nacz[elnika] wydz[iału] społeczno-politycznego Komisarjatu Rządu Wędołowskiego Ludwika z zarządzeniem aby przygotować wszystko do dosypywania kartek do urn wyborczych po zakończeniu głosowania niedzielnego. Nacz[elnik] Wędołowski oświadczył mu, iż nie jest to jego zarządzenie, lecz że otrzymał je od dyr[ektora] dep[atramentu] politycznego MSWewn. Żyborskiego Wacława, ten zaś bezpośrednio od Składkowskiego. Gen. Składkowski motywował zarządzenie tym, iż względy polityki zagranicznej (prawdopodobnie sugestia Becka) wymagają tego, szczególnie wobec odmowy opozycji, wzięcia udziału w akcji wyborczej*¹²⁰. Starostowie grodzcy warszawscy ostatecznie nie zrealizowali tego zalecenia, ale wymagało to uzasadniania dlaczego takie fałszerstwo w danym okręgu jest niemożliwe.

Dosypywanie kart wyborczych czy fałszowanie protokołów rzecz jasna nie należały do jedynych elementów arsenału starościńskiego. Siegano po przekupstwo, szantaż, nie cofano się przed rękoczynami¹²¹. Może to niektórych z dzisiejszej perspektywy zaskakiwać, ale praktyki te oddawały wyższy poziom agresji w życiu publicznym Polski międzywojennej, niż się powszechnie wydaje.

¹¹⁹ A. Chojnowski, *Pilsudczycy u władzy...*, s. 157–158. General W. Scaevola-Wieczorkiewicz stwierdzał konieczność dania starostom wyraźnych zdecydowanych dyspozycji, których dotychczas brak. *Są to ludzie wychowani w szkole i dyscyplinie administracyjnej austriackiej, którzy jak dostaną dyspozycje, tak wybory przeprowadzą*. K.J. Zamorski, *op. cit.*, s. 50.

¹²⁰ IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, A.20.5, t. 39, dok. 15, Protokół przesłuchania mgr. por. Tadeusza Modelskiego, Londyn 27 VIII 1941 r., k. 4.

¹²¹ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1025, Pismo Aleksandra Kamińskiego do wojewody pomorskiego, Wielka Turza 11 VI 1935 r.; AIPN Łódź, IPN Ld 011/1555/CD, k. 26, Protokół przesłuchania podejrzanego Józefa Kaczorowskiego, Kutno 4 VIII 1950 r.

Nadużycia popełniane przy okazji wyborów, mimo że były normalnymi przestępstwami podlegającymi ściganiu na mocy postanowień kodeksu karnego, były odmiennie traktowane. Pewne doświadczenia relacji między wymiarem sprawiedliwości a administracją ogólną spowodowały wydanie okólnika Ministra Sprawiedliwości nr 624 z 24 XI 1922 r., zalecającego zasięgnięcie opinii władzy przełożonej podejrzanego przed powzięciem decyzji o postawieniu mu zarzutów prokuratorskich. Regulacja ta zyskała faktyczne znaczenie dopiero po przewrocie majowym, przy czym zjawisko „konsultacji” powstrzymujących działania prokuratora nasiliło się wraz z postępami w procesie „odzyskiwania” kolejnych instytucji przez obóz sanacyjny. Dowodem niech będzie sprawa starosty dziśieńskiego Ludwika Muzyczki, który w ocenie prokuratora SO w Wilnie dopuścił się przekroczenia władzy, m.in. *przez sprostowanie [sic!] wyniku wyborów i unieważnienie kandydatury zastępcy radnego Rubina Rarnickiego*. W odpowiedzi wojewoda stanął na stanowisku, że Muzyczka ma duże osiągnięcia, a ewentualne błędy (przejawiające się tym, że dał się złapać) są efektem *braku dłuższej praktyki i doświadczenia administracyjnego*. Wojewoda uznał, że wystarczającym rozwiązaniem będzie unieważnienie decyzji starosty i sprawa się na tym zakończyła¹²². W tym kontekście na kpinę zakrawa wydanie przez prezydenta RP 12 II 1930 r. rozporządzenia o ochronie swobody wyborów przed nadużyciem władzy urzędników. Również stwierdzenie bliskiego współpracownika B. Pierackiego, Kazimierza Ducha, że sprawa rozporządzenia *utrudniała bardzo możliwość oddziaływania urzędników państwowych na wynik wyborów*, trudno interpretować inaczej, jak strojenie żartów z czytelnika¹²³.

Finanse

Wspomniane stopniowanie podejmowanych działań przejawiało się nie tylko w ich formach, ale miało także pewien wpływ na finansową stronę przedsięwzięcia. Kampania wyborcza była kosztowna — w grę wchodziły nie tylko wydatki rzeczowe, ale także konieczność opłacenia zawodowych agitatorów, mówców wiecowych, demagogów¹²⁴. Starostowie odgrywali w systemie finansowania nadużyć wyborczych dwojaką rolę, zależną od tego, o których wyborach mówimy. Po pierwsze spełniali funkcję redystrybucyjną — wypłacali np. najemnym agitatorom pieniądze otrzymane z urzędu wojewódzkiego, podobnie jak to miało miejsce w odniesieniu do funduszu dyspozycyjnego na potrzeby wywiadowcze, przekazywane im przez naczelnika wydziału bezpie-

¹²² AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 886, s. 361–362, Pismo prokuratora SO w Wilnie do wojewody wileńskiego, Wilno 10 I 1935 r. Ściśle poufne; ibidem, s. 363, Pismo wojewody wileńskiego do prokuratora SO w Wilnie w przedmiocie Ludwik Muzyczka opinia, Wilno 22 I 1935 r.

¹²³ „Dz. U. RP” 1930, nr 17, poz. 123; K. Duch, *op. cit.*, k. 306.

¹²⁴ A. Chojnowski, *Pilsudzczy u władzy...*, s. 161.

czeństwa publicznego¹²⁵. Z drugiej jednak strony mogli zostać zobligowani nie tylko do zamówienia usług, ale także pozyskania środków koniecznych do uregulowania zobowiązań.

W wyborach parlamentarnych 1928 r. dominowała funkcja redystrybucyjna. Starostowie, odpowiedzialni za zorganizowanie kampanii BBWR w terenie angażowali agitatorów, rozprawiali materiały wyborcze, natomiast środki na to były im przekazywane m.in. przez rząd. Wykorzystywane w kampanii osoby to przede wszystkim zawodowi mówcy wiecowi, ale starostowie sięgnęli również po pracowników nadzorowanego przez nich samorządu gminnego¹²⁶. Warto zauważyć, że „góra” piłsudczykowska przyjęła przy „robieniu wyborów” wariant bardziej kapitałochłonny — zdecydowanie tańsze byłoby po prostu dosypanie głosów. Należy dodać, że przekazanie pieniędzy z budżetu państwa nie rozwiązywało problemów. Po kampanii wyborczej 1928 r. pozostawały, niezależnie od województwa, nieuregulowane należności, co mogło komplikować pozycję starostów i wojewodów w przyszłości¹²⁷. Kwestia przeznaczania przez obóz sanacyjny środków pochodzenia budżetowego na cele wyborcze nie podlega dyskusji. Dyskusyjna jest skala omawianego zjawiska. Zestawienia dla województwa pomorskiego odnoszące się do wyborów parlamentarnych 1935 r. mówią o kwotach od 350 do 700 zł na powiat. W przypadku tego

¹²⁵ Mechanizm ten obrazowało pismo wiceministra Kaweckiego do wojewody warszawskiego: *Ministerstwo Spraw Wewnętrznych uważa za wskazane wysłać pismo tajne do rąk własnych Sędziego Śledczego, w którym podać należy stan istotny, a mianowicie: 1. Urząd Wojewódzki okólnika regulującego sposób rozliczania się z wyborczych sum dyskrejonalnych nie wydawał. — 2. Sprawy wydatkowania i rozliczeń z dyskrejonalnych wydatków wyborczych normowane były z wiedzą Ministerstwa dla każdego ze starostów bądź ustnie bądź za pośrednictwem ściśle tajnych pism Naczelnika Wydziału Społ.-Polit. — 3. Listy te po ukończeniu akcji wyborczej zostały przez starostów zwrócone i po skontrolowaniu wydatków uległy zniszczeniu przez spalenie. — 4. Starosta Rogawski nie był w żadnym wypadku upoważniony do dyskrejonalnych wydatków z sum, ściągniętych z gmin gdyż ordynacja wyborcza dokładnie określa cele, na jakie można je użyć. [...] Zaznaczyć w końcu należy, że staroście Rogawskiemu nie wolno było, bez uzyskania zgody władzy przełożonej i zwolnienia od obowiązku zachowania tajemnicy urzędowej, w sprawie użycia sum dyskrejonalnych składać jakiekolwiek zeznania lub powoływać się na zarządzenia, które w tym wypadku stanowiły treść ściśle tajną*, AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 394, t. I, k. 95, Pismo podsekretarza stanu w MSW do wojewody warszawskiego w sprawie Rogawski, b. starosta w Rawie Mazowieckiej — fundusz wyborczy, Warszawa b.d.d. stycznia 1937 r.

¹²⁶ Komendant posterunku w Krzeszowicach donosił o złamaniu przez naczelnika gminy tajemnicy urzędowej przez zdradzenie miejscowym działaczom PPS, iż *dostał tego dnia ze Starostwa 1800 złotych rzekomo na meliorację gruntu, lecz że te pieniądze nie mają iść wcale na meliorację, lecz na cele agitacyjne na wybory za jedynką*. AP Kraków, Starostwo Powiatowe Chrzanowskie, StCh II 12, s. 139, Pismo komendanta posterunku PP w Krzeszowicach do starosty w Chrzanowie, Krzeszowice 10 IV 1928 r.

¹²⁷ E. Długajczyk, *op. cit.*, s. 107–108; K. Duch, *op. cit.*, k. 307.

samego okresu w odniesieniu do województwa warszawskiego mówiło się o kwocie ok. 600 zł¹²⁸.

Środki te niejednokrotnie były zbyt małe, by przynieść oczekiwany przez wojewodę sukces, stąd niekiedy starostowie musieli posiłkować się pieniędzmi uzyskiwanymi z innych źródeł (zazwyczaj były to kwoty wielokrotnie wyższe). Tym samym przesuwiał się punkt ciężkości z funkcji redystrybucyjnej na funkcję kreacyjną, związaną z pozyskaniem środków na wybory. Wiązało się to z pogarszającą się sytuacją budżetu państwa. Starostowie byli rozliczani przede wszystkim z efektów, bez zapewnienia im odpowiednich środków dla ich osiągnięcia (należy pamiętać, że starostwo to urząd niedysponujący funduszami pozwalającymi na takie użycie ich wyborach). Tak naprawdę starostowie mieli dwie możliwości. Pierwszą stanowił samorząd powiatowy — jak wspomniano w ramach jego budżetu można było wygospodarować pieniądze przeznaczone na pokrycie kosztów usług okołowyborczych. Było to jednak niewygodne, albowiem oznaczało konieczność wtajemniczenia stosunkowo szerokiego kręgu osób. Takie wydatkowanie pieniędzy pochodzących od miejscowych niekoniecznie też musiało spotykać się z entuzjastycznym przyjęciem. Stąd też częściej stosowanym instrumentem było wykorzystywanie środków przekazywanych z województwa lub ministerstwa na „akcje społeczne” i pomoc doraźną w związku z klęskami żywiołowymi lub głodem. Wydatkowanie tych środków nie było określone wyraźnymi przepisami i panowała w tym względzie pewna dowolność. W efekcie pieniądze pochodzące z tego źródła wydawano na cele wyborcze niezależnie od regionu — w ten sam sposób postępowali starostowie z procesów na Pomorzu, uczestnicy „układu wołyńskiego” czy kierownicy starostw na terenie Galicji Wschodniej¹²⁹. Dodać należy, że MSW zdawało sobie sprawę z wyżej opisanego proceduru, a podejmowane przez starostów działania miały akceptację władz wojewódzkich. W klimacie zmiany polityki personalnej oznaczało to, że do wykrytych nieprawidłowości należy się ustosunkować. Ostateczne rozstrzygnięcia w dużej mierze zależały od tego, czy starosta, przesuwając środki na cele wyborcze, dopuszczał się również

¹²⁸ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 785, npag., Zestawienie subwencji dla Starostów Powiatowych na akcję wyborczą; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 394, t. I, Pismo wojewody warszawskiego do MSW Departament Polityczny, Warszawa 18 XII 1936 r.

¹²⁹ J. Mierzwa, „*Wołyński układ korupcyjny*” „...”; AAN, MSW, sygn. 4339, Notatka w sprawie zarzutów podniesionych przeciwko naczelnikowi Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie Zygmuntovi Muchniewskiemu w związku z jego urzędowaniem na stanowisku starosty powiatowego i przewodniczącego Wydziału Powiatowego w Tczewie [1938 lub 1939]; ibidem, dopływ — III, sygn. 633, k. 1–7, Wniosek rzeczownika dyscyplinarnego MSW w sprawie dyscyplinarnej przeciwko Władysławowi Skłodowskiemu, b. staroście pow. w Tłumaczu, Warszawa 6 XI 1937 r.; ibidem, sygn. 468, s. 50–51, Protokół przesłuchania Jerzego Czarnockiego, starosty powiatowego spisany w starostwie powiatowym w Kartuzach dn. 5 II 1937 r.

„nieuprawnionego wzbogacenia”. Jeżeli nadużycia związane były wyłącznie z kosztami wyborów lub ewentualnie towarzyszyły im nieprawidłowości, w odniesieniu do których można zastosować było tak niewymierną kategorię jak brak złej woli, to zazwyczaj kończyło się na karach dyscyplinarnych, ewentualnie przeniesieniu w stan spoczynku. Należy też wspomnieć, że osób tych reżim nie pozostawiał samym sobie.

Rzecz charakterystyczna, że informacje dotyczące finansowych aspektów wyborów oraz wydatków starostów na cele polityczne, zaczęły szerzej wpływać na światło dzienne w kontekście „procesów starościńskich”¹³⁰. Przesunięcie obowiązków starostów z dystrybucji przekazywanych im środków na konieczność ich zdobywania czyli faktyczna decentralizacja finansowania agitacji wyborczej w zasadzie uniemożliwia nam odpowiedź na skądinąd interesujące pytanie, ile środków publicznych wydano na kampanie najpierw BBWR, a następnie OZN.

Na zakończenie okółwyborczych rozważań warto też odnieść się do kwestii wyborów jako czynnika wpływającego na ewentualne rozszady na stanowiskach starościńskich. Jak wspomniano samo ogłoszenie wyborów oznaczało wprowadzenie w administracji powiatowej stanu podwyższonej gotowości. Przejawiało się to ograniczeniem przeniesień na stanowiskach starościńskich¹³¹. Wydaje się, że problem zbliżających się wyborów był brany pod uwagę przy analizie obsady starostw, przy czym raczej mieściło się to w szerszej perspektywie stawiania starostom zadań politycznych związanych z wsparciem dla BB czy walką z partiami opozycyjnymi. Weryfikacja starostów nastąpiła w latach 1928–1930, przed przyspieszonymi wyborami parlamentarnymi, a z pojedynczymi przypadkami mamy do czynienia jeszcze w połowie lat 30.¹³²

¹³⁰ Procesy starościńskie na Pomorzu będą przedmiotem przygotowywanej przez P. Olstowskiego monografii pt. „Procesy starościńskie” w województwie pomorskim w latach 1936–1937. *Obraz polityki obozu rządzącego i mechanizmy władzy na szczeblu powiatu w pierwszej połowie lat trzydziestych w świetle kilku procesów karnych.*

¹³¹ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 2, t. XIV, s. 291, Pismo okólne MSW w sprawie: terminy wykonania zarządzeń personalnych Ministerstwa w okresie przedwyborczym, Warszawa 4 IX 1930 r.

¹³² AAN, Ministerstwo Skarbu, sygn. 926, npag., Pismo wojewody lubelskiego do MSW w sprawie zmiana na stanowisku starosty pow. w Lubartowie, Lublin 20 II 1935 r.: *Pomimo szeregu watorów osobistych i służbowych, jakie pomieniony starosta posiada, nie zdołał on dotąd w tym na ogół małym powiecie stanąć na wysokości zadania zwłaszcza w kierunku odpowiedniego nastawienia skomplikowanych tamże stosunków politycznych tak, że zwłaszcza w obliczu ewent. nadejść mogącej kampanii wyborczej uważałbym za niepożądane pozostawienie go nadal na tymże stanowisku. Powiat lubartowski, ze względu na swe położenie geograficzne grawituje gospodarczo do Lublina, jako najbliższego ośrodka handlowego i przemysłowego i w związku z tym narażony jest stąd na znaczną infiltrację wpływów politycznych częstokroć o charakterze opozycyjnym. Z drugiej zaś, jako teren rolniczy powiat ten podatny jest również na wpływy Stronnictwa Ludowego, które na terenie tego powiatu ma silne jeszcze*

4. Starosta a parlamentarzyści

Istotnym problemem związanym także z poglądami politycznymi starostów były ich relacje z przedstawicielami parlamentu. Generalnie parlamentarzyści w całym okresie II Rzeczypospolitej aspirowali do roli przywódców elit lokalnych, co tworzyło podobną płaszczyznę potencjalnej współpracy lub konfliktu, jak w przypadku relacji starostów np. z burmistrzami. W ewentualnym konflikcie z posłem pozycja starosty była jednak słabsza niż w sporze z władzami samorządowymi. Parlamentarzyści cieszyli się bowiem specjalną ochroną, wynikającą z immunitetu, mieli dostęp do swoich liderów partyjnych, a za ich pośrednictwem mogli również wpływać na działania ministra spraw wewnętrznych. Ową wyższość posłów nad starostami widać zwłaszcza przed 1926 r.¹³³

Najczęstszą formą kontaktów urzędowych między starostami a parlamentarzystami były tzw. interwencje. Podejmowane przez posłów i senatorów w urzędach wszystkich szczebli, teoretycznie miały na celu poprawę napotykanych tam nieprawidłowości¹³⁴. W praktyce w zdecydowanej większości służyły jednak załatwianiu spraw, zazwyczaj poruczanych przez wyborców, czysto prywatnych, których rozwiązania podejmowali się parlamentarzyści w nadziei zbudowania odpowiedniego kapitału politycznego¹³⁵. Starostowie tym kontekście pojawiali się w dwojaki sposób: przedmiotowo oraz podmiotowo.

W pierwszym przypadku interwencje poselskie oznaczały ingerencję przeciwko działaniom podejmowanym przez starostów. W tej kategorii dominowały interwencje rozumiane jako interpelacje poselskie. Stanowiły one element sformalizowanej ścieżki skargi na działalność starostów do władzy przełożonej,

oparcie, wzmagane nawet z terenów sąsiednich, z których poszczególni działacze pragną się politycznie odegrać w tym powiecie, w którym spodziewają się mniej przeszkód w swej działalności agitacyjnej. Zjawisko to nie miałoby zapewne miejsca, gdyby starosta w perspektywie dość stosunkowo długiego czasu swej służby w tym powiecie zdołał w oparciu o miejscowe czynniki prorządowe zdobyć się na zdecydowane i stanowcze a zarazem konsekwentne postępowanie przynajmniej izolowania powiatu od wpływów politycznych ościennych.

¹³³ Niedługo po objęciu urzędowania w Brzesku dowiedziałem się, że zostałem tu przydzielony w celu uspokojenia powiatu i przywrócenia ładu. Niebawem spotkałem się z posłem Witosem, który przejeżdżając przez Brzesko wstąpił do Starostwa i nie omieszczał dać staroście dobrej rady: Pański poprzednik w urzędzie starosty, był człowiekiem bardzo szanowanym, za jego rządów istniała jednak tylko wola ludu, nie było przejawu woli władzy i władzy tej nikt nie widział. Pańskim zadaniem jest wykazać, że władza istnieje i że ona rządzi, a nie nią rządzą; T. Spiss, *op. cit.*, s. 144.

¹³⁴ Dodać należy, że miały miejsce również interwencje poszczególnych klubów poselskich, mimo że konstytucje i ordynacje wyborcze nie wyróżniały takiego pojęcia.

¹³⁵ Okólnik wojewody wołyńskiego nr 10 z dn. 5 V 1923 r. w przedmiocie: interwencja klubów poselskich i senatorskich, („Dz. U. Województwa Wołyńskiego” 1923/1924, nr 5, poz. 45).

czyli MSW, z czego wynikała konstytucyjna (art. 33 ustawy zasadniczej z 17 III 1921 r.) konieczność udzielenia na nią odpowiedzi. Ministerstwo uruchamiało wówczas całą maszynę, od urzędu wojewódzkiego do starostwa, chcąc pozyskać informacje niezbędne do udzielenia posłowi odpowiedzi.

Na bazie dostępnego materiały źródłowego¹³⁶ można pokusić się o wskazanie grup politycznych najczęściej skarżących się na administrację ogólną I instancji. Generalnie dotyczyło to przede wszystkim lewicy. W okresie funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego najwięcej skarg formułowały ugrupowania chłopskie, szczególnie PSL „Wyzwolenie” i PSL Lewica, oraz, w znacznie mniejszym stopniu, PPS. Ich parlamentarzyści byli wyjątkowo czynni w utyskiwaniu na działalność starostów, zawsze skłonni do dawania posłuchu wyborcom skarżącym się na rzucanie działaczom ludowym kłód pod nogi przez administrację¹³⁷. W grupie wybitnie aktywnych pojawiają się m.in. posłowie Andrzej Waleron czy dr Józef Putek. W Sejmie I kadencji działacze chłopscy i socjalistyczni, choć nadal ich interpelacje stanowiły sporą część tych skarg, zostali w populizmie zdystansowani przez parlamentarzystów komunistycznych oraz reprezentujących mniejszości narodowe¹³⁸. Sejm II i III kadencji przyniósł wzrost liczby interpelacji dotyczących działalności administracji ogólnej I instancji zgłaszanych przez posłów ugrupowań prawicowych (SN, chadecja), choć nadal na tle lewicy pozostali oni w mniejszości.

Z biegiem czasu nastąpił spadek liczby interpelacji dotyczących działalności starostów, przy czym niekoniecznie długość trwania kadencji była tego źródłem. Do najobfitszych w interpelacje dotyczące administracji ogólnej I instancji należały obrady Sejmu Ustawodawczego oraz Sejmu I kadencji. Wydaje się, że kluczowy był tu permanentny tryb prac parlamentu i zerwanie z zasadą sesyjności, co od 1922 r. było działaniem niekonstytucyjnym¹³⁹.

¹³⁶ Są to przede wszystkim sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu oraz dokumenty personalne starostów, zawierające materiały z dochodzeń w sprawie skarg poselskich.

¹³⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 677, s. 2–3, Pismo wojewody warszawskiego do starosty niezawskiego w Aleksandrowie w przedmiocie: zażalenie Klubu „Wyzwolenia” w sprawie bezprawnej ingerencji Starosty niezawskiego i policji w sporze pryw.-prawnym, Warszawa 6 VIII 1921 r.; AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 302, s. 55–56, Sprawozdanie z dochodzeń przeprowadzonych w dniach 16–19 czerwca 1920 r. we Włoszczowie i pow. Włoszczowskim przeciw Staroście, komendantowi Policji Państwowej Forstowi i innym urzędnikom na podstawie wniesionego zażalenia P. Ministra Spraw Wewnętrznych za pośrednictwem Posła an Sejm Ustawodawczy P. Walerona; ibidem, sygn. 373, s. 17, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewody kieleckiego, Warszawa b.d.d. kwietnia 1920 r.

¹³⁸ Było to oczywiście konsekwencją wprowadzenia przez te grupy większej liczby reprezentantów, niż miało to miejsce w Sejmie Ustawodawczym.

¹³⁹ A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu Polskiego*, t. II, cz. II, *II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989, s. 69.

Znaczna część skarg na działalność starostów dotyczyła funkcjonowania struktur im podległych, przede wszystkim PP. Sporo odnosiło się również do aktywności starostów w relacjach z administracją niezespoloną (przede wszystkim rolną)¹⁴⁰. Pojawiały się zarzuty dotyczące nierównoprawnego traktowania podmiotów (chodziło o preferencyjne podejście starostów do ziemianstwa, sfer kupieckich, katolików etc.¹⁴¹). Skargi spowodowane nadużyciami wyborczymi starostów w latach 1919–1927 były stosunkowo rzadkie i wiązały się z nieprawidłowościami towarzyszącymi wyborom samorządowym. Z wiadomych względów od 1928 r. liczba takich interpelacji wzrosła.

Dyskusyjna jest skuteczność interwencji poselskich. Analiza materiału źródłowego wskazuje na podejmowanie w ich wyniku czynności dochodzeniowych pozwalających wojewodzie ustalić stan faktyczny. Przypadki, gdy poseł (lub klub poselski) kilkakrotnie składał skargę na brak obiektywizmu starosty były stosunkowo rzadkie, a ocena ich efektywności może nastroczać wątpliwości. Na przykład Jan Dębski, reprezentujący PSL „Piast”, dwukrotnie składał skargi w formie interpelacji, które *de facto* sprowadzały się do informacji o formach okazywania jego partii nienawiści przez starostę kutnowskiego. Starosta ów rzeczywiście został przeniesiony, ale dopiero ponad rok po drugiej interpelacji, co należałoby wiązać raczej z faktem objęcia teki ministra spraw wewnętrznych przez partyjnego kolegę Dębskiego, Władysława Kiernika¹⁴². Do MSW docierało sporo skarg na starostów, uzasadnianych rzekomo merytorycznie, a faktycznie będących elementem walki politycznej głównie działaczy

¹⁴⁰ Z sytuacją taką mamy do czynienia na Wołyniu w 1922 r., gdzie spór między administracją jednego z majątków a miejscowym dzierżawcą, który podważał wyrok sądu nakazujący odebranie bezprawnie zajmowanej ziemi, doprowadził do interpelacji posłów związanych ze Związkiem Rad Ludowych. W ocenie miejscowego starosty spory na tle stosunków agrarnych w powiecie miały być inspirowane przez lokalnego kierownika SK, zapewne starającego się zbić kapitał polityczny przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi. AAN, Urząd Wojewódzki Wołyński, sygn. 57, k. 13, Pismo starosty dubieńskiego do województwa wołyńskiego w Lucku, Dubno 18 VII 1922 r.

¹⁴¹ Np. Sprawozdanie stenograficzne z 279. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dn. 20 I 1922 r., łam 3; Sprawozdanie stenograficzne z 287. posiedzenia Sejmu I kadencji w dn. 22 VI 1926 r., łam 48.

¹⁴² Sprawozdanie stenograficzne z 291. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dn. 23 III 1922 r., łam 5; Sprawozdanie stenograficzne z 308. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dn. 12 V 1922 r., łam 3.

chłopskich z miejscowymi starostami¹⁴³. Zdarzały się także ataki motywowane względami czysto prywatnymi¹⁴⁴.

Parlamentarzyści podejmowali interwencje także bezpośrednio u starosty. Również i one miały charakter działania na rzecz osób trzecich. W przeciwieństwie do interpelacji kompleksowa ocena zjawiska nie jest możliwa. Wydaje się, że sporo z tych działań wiązało się z chęcią wymuszenia pewnych ułatwień lub usprawnień dla niektórych wyborców, a czasami protekcji¹⁴⁵. W warunkach demokracji parlamentarnej tego typu interwencje posłów w sprawach jak najbardziej prywatnych potrafiły skutecznie zdeorganizować życie urzędu, zwłaszcza gdy los rządu zawisł był od niestabilnej większości¹⁴⁶. Podjęta jeszcze przed majem 1926 r. stosunkowo delikatna próba ukrócenia tego typu praktyk sprzyjających prywatnie nie przyniosła większych rezultatów¹⁴⁷. Motyw walki z interweniującymi w czysto osobistych sprawach posłami był jednym z tych, na których Piłsudski budował krytykę systemu parlamentarnego¹⁴⁸. Trudno się w takiej sytuacji dziwić, że już wkrótce po przewrocie rząd zdecydował się na dość radykalne (ale i sensowne) rozwiązanie. Zgodnie z okólnikiem MSW

¹⁴³ Przykładem może być poniższy obrazujący zwalczanie starosty związanego z PSL „Piast” przez polityków PSL „Wyzwolenie”: *Wszystkie stronnictwa polityczne na walnym zebraniu w Krasnymstawie dnia 12 czerwca 1921 r. uznając działalność starosty w Krasnymstawie dla ludności powiatu jednogłośnie wyraziły Wielanowskiemu votum nieufności*. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 657, k. 1, Telegram posła [Piotra] Palonki do MSW z dn. 18 VI 1921 r.; Cz. Wycech, *Wspomnienia...*, s. 108. Por. też np.: AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 661, k. 10, Pismo wojewody lwowskiego do MSW, Lwów 14 II 1927 r.; ibidem, sygn. 590, k. 17, Pismo wojewody wołyńskiego do ministra spraw wewnętrznych w przedmiocie: zażalenie posła [Walentego] Karlikowskiego i tow. na Starostę Kowelskiego, Luck 14 IV 1923 r.

¹⁴⁴ *Ponieważ jak się dowiedziałem poseł Harusiewicz [właśc. Jan Harusewicz] zarzuty wymienione w reskryptach Ministerstwa przeciwko Staroście publicznie podnosi, przeto ogólna opinia uważa go za autora ostatnio wniesionych przeciw Staroście skarg, a powodem ich ma być żal — jak mi to powiedzieli bardzo poważni miejscowi obywatele w bliskim kontakcie stojący z posłem Harusiewiczem — za usunięcie żony jego z kierownictwa gimnazjum sejmikowego przy zamianie go na gimnazjum koedukacyjne*; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 640, k. 17–18, Dochodzenie w sprawie zarzutów postawionych staroście ostrowskiemu Władysławowi Dąbrowskiemu w reskryptach Ministerstwa Wewnętrznych (sic!) z 15 II 1926 roku Nr APT.2471 oraz z 16 II 1926 roku Nr. APT.2475. Sprawozdanie wicewojewody Waleriana Karasińskiego, Białystok 6 III 1926 r.

¹⁴⁵ Ibidem, sygn. 642, k. 31, Pismo Henryka Kopcia do W. Prokopowicza, Lwów 7 VIII 1923 r.

¹⁴⁶ Zalecenia dotyczące warunków przyjmowania posłów nakazywały, delikatnie mówiąc, bardzo daleko idącą zyczliwość i usługowość wobec parlamentarzystów. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 480, k. 98, Okólnik Ministra b. Dzielnicy Pruskiej w sprawie ułatwienia posłom sejmowym przyjęć u organów publicznych, Poznań 19 IV 1921 r.

¹⁴⁷ Okólnik wojewody wołyńskiego nr 10 z dn. 5 V 1923 r. w przedmiocie: interwencje klubów poselskich i senatorskich, („Dz. U. Województwa Wołyńskiego” 1922, nr 5, poz. 45).

¹⁴⁸ *Przewrót majowy...*, s. 243; W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski*, t. 2, 1914–1939, Gdańsk 1990, s. 638.

nr 5 z 15 I 1927 r. zobowiązano m.in. starostów, by uznawali wszelkie interwencje poselskie niebędące interpelacjami za interwencje osób prywatnych i jako takie nie podlegające specjalnemu traktowaniu¹⁴⁹. Wojewoda krakowski wręcz stwierdził, że *winni zbytniej uległości posłom i senatorom, zwłaszcza w sprawach nieobjętych omawianymi zarządzeniami, będą pociągani do odpowiedzialności*¹⁵⁰.

Za element swoistej interakcji między administracją ogólną I instancji a parlamentem należy uznać procedurę budżetową. Mimo że teoretycznie obowiązek posiadania niezbędnych w debacie sejmowej danych powinien spoczywać przede wszystkim na barkach urzędników w ZC MSW, to w czasie prac w komisjach sejmowych i senackich oraz debaty plenarnej wymagano od starostów zorganizowania dyżurów w godzinach pozaurzędowych¹⁵¹. Co ciekawe, jest to zjawisko charakterystyczne nie tylko dla stosunków przedmajowych.

Oczywiście odrębną kwestią jest stosunek starostów do wykonywania przez parlamentarzystów uprawnień wynikających z piastowania mandatu, w czym mieściło się podejście do organizowanych przez posłów zgromadzeń. Starostowie nie zawsze wykazywali się tu należytych wyczuciem. Stąd też przypomnienia kierowane przez MSW, że w tego typu zebraniach winien brać udział osobiście starosta, ewentualnie delegowany urzędnik referendarski, a nie niższy funkcjonariusz PP, a one same wymagają najczęściej zgłoszenia, a nie pozwolenia ze strony władz administracyjnych¹⁵². Mimo tych generalnych wytycznych i w tym wypadku, zwłaszcza w odniesieniu do wieców organizowanych przez posłów opozycyjnych, widać różnicę klimatu i podejścia w okresie przed majem i po nim. Przejawem tego były wyraźne wskazania, na co funkcjonariusze PP mogą sobie w odniesieniu do posłów opozycyjnych pozwolić¹⁵³.

W wielu przypadkach, zwłaszcza po 1926 r., działania podejmowane przez władze administracji ogólnej I instancji wobec posłów reprezentujących stronnictwa wywrotowe, ale także opozycyjne, były związane bezpośrednio z funk-

¹⁴⁹ „Dz. U. MSW” 1928, nr 1–2, poz. 17.

¹⁵⁰ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 2, t. I–XIII, k. 267, Pismo okólne wojewody krakowskiego z dn. 28 II 1929 r. w sprawie interwencji posłów i senatorów.

¹⁵¹ Np. Ibidem, Starostwo Powiatowe Żywieckie, StŻ II 9, s. 293, Pismo okólne wojewody krakowskiego z 2 III 1935 r. w przedmiocie: budżet MSW na plenum Senatu — dyżury.

¹⁵² AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 984, k. 10, Pismo MSW do wojewodów i komisarza rządu na m. st. Warszawę w sprawie zgromadzeń urządzanych przez posłów, Warszawa 18 II 1930 r. Poufne.

¹⁵³ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 4, t. X, k. 1565, Protokół normalnego zjazdu starostów województwa krakowskiego odbytego w dniach 16 i 17 lutego 1929 r. w Wydziale Prezydialnym Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie; B. Sprengel, *op. cit.*, s. 105–108.

cjonowaniem starościńskich referatów bezpieczeństwa¹⁵⁴. Ich aktywność na tym polu była koordynowana przez naczelników Wydziałów Bezpieczeństwa Publicznego poszczególnych urzędów wojewódzkich. Starostwa w dużej mierze spełniały rolę wykonawczą: miały dokumentować antypaństwową działalność posłów (w odniesieniu do komunistów), m.in. poprzez przesłuchiwanie świadków wystąpień, a nawet otrzymywały bezpośrednie polecenie aresztowania posła w czasie jego antypaństwowego wystąpienia¹⁵⁵. Starostowie byli również angażowani w zwalczanie posłów opozycyjnych w 1930 r. Formą represji wobec nich było również cofnięcie zezwoleń na posiadanie i noszenie krótkiej broni. MSW powoływało się przy tej okazji na fakt, że wraz z rozwiązaniem sejmu mandaty posłów wygasły, a na wiecach posłowie przeciwstawiają się organom bezpieczeństwa publicznego, używając broni¹⁵⁶.

Jeden z konfliktów posłów i administracji można traktować jako swoistą odpowiedź na pytanie, jak daleko sięga immunitet poselski. Zdarzało się bowiem, że immunitet był wykorzystywany przez posłów jako tarcza przed represjami organów administracji z powodu zaburzeń porządku publicznego. Nie inaczej było 24 I 1921 r., gdy poseł NPR Mikołaj Nader wkroczył na czele delegacji robotniczej do starostwa w Gostyniu, prowokacyjnie zajął miejsce starosty, zaczął zgłaszać populistyczne postulaty, żądając od starosty m.in. tańszego chleba. Zachowanie posła na tyle wyprowadziło z równowagi starostę, że nazwał go burzycielem, po czym kazał żandarmowi wyprowadzić go z urzędu. Cała sprawa spowodowała oczywiście skargę klubowych kolegów posła, z którą wiązało się również żądanie zawieszenia starosty w urzędowaniu. Ostatecznie zajście skończyło się uniewinnieniem Dabińskiego. Jak stwierdzono przy badaniu zasadności wdrożenia postępowania dyscyplinarnego, *ustawa o nietykalności poselskiej nie przewiduje, że posła nie wolno „tykać”. Mówi ona tylko, że nie wolno go pozbawiać wolności i że nie wolno go pociągać do odpowiedzialności karno-sądowej i dyscyplinarno-sądowej bez zgody Sejmu.*

¹⁵⁴ W odniesieniu do organizacji komunistycznych zjawisko to występowało także przed majem, choć obowiązujący system polityczny nie ułatwiał starostom działania; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 668, k. 6, Pismo wojewody nowogródzkiego do MSW w sprawie zażalenia posła Ballina na Starostę Lidzkiego Zdanowicza, Nowogródek 27 I 1926 r.

¹⁵⁵ AP Lublin, Starostwo Powiatowe Krasnostawskie, sygn. 268, npag., Pismo ókólne wojewody lubelskiego w przedmiocie: Poseł Ferdynand Tkaczow akcja antypaństwowa — zarządzenia, Lublin 19 I 1931 r.; AAN, Urząd Wojewódzki Wileński, sygn. 24, k. 2, Wniosek o zezwolenie ścigania posła na Sejm RP Ignacego Dworczanina w sprawie z osk. go z art. 122 cz. I cz. 2 i cz. II oraz art. 129 cz. 1 ust. 1 i 3 KK, Wilno 27 XI 1929 r.; ibidem, Urząd Wojewódzki Poleski, sygn. 83.

¹⁵⁶ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 114, Pismo MSW do wojewodów w sprawie cofnięcia pozwolenia na broń b. posłom, Warszawa 6 IX 1930 r. Bardzo pilne. Poufne.

*Jeśli zaś poseł popełni bezprawie, wolno to bezprawie w ramach dozwolonej samoobrony odeprzeć*¹⁵⁷.

5. Starosta a polityka zagraniczna

Kwestie związane z prowadzeniem polityki zagranicznej i reprezentowaniem Polski za granicą należały do zakresu działania ministra spraw zagranicznych. Mimo to także i w tym obszarze starostowie spełniali pewne funkcje i podejmowali czynności, choć generalnie miały one związek przede wszystkim albo z działalnością bieżącą starostw, albo „usługówką” wykonywaną na potrzeby innych resortów i służb. Pierwotnie korespondencja w tej dziedzinie odbywała się za pośrednictwem MSZ, z czasem zezwolono starostom w ograniczonym, ściśle określonym zakresie na korespondencję z konsulatami państw obcych znajdujących się na terenie RP. W sprawach natury zasadniczej obowiązywała starostów normalna droga służbowa zgodna z zasadami hierarchii — nie wolno im było podejmować bezpośredniej korespondencji z urzędami innych krajów (podobnie jak z Kościołem)¹⁵⁸.

Starostowie musieli podporządkować się wytycznym wynikającym z aktualnie prowadzonej polityki zagranicznej. Ze względu zatem na niechęć do zadrażniania stosunków ze Związkiem Sowieckim zakazano oficjalnego udziału przedstawicieli administracji w jakichkolwiek obchodach i nabożeństwach organizowanych z okazji prześladowań (walki z religią czy kolektywizacji) na terenie Związku Sowieckiego¹⁵⁹. Z kolei w 1921 r. na terenie województwa poznańskiego zakazano udostępniania Niemcom jakichkolwiek akt, co było formą represji za nieprzekazanie przez nich dokumentacji archiwalnej dotyczącej tego obszaru¹⁶⁰.

Do zakresu spraw mieszczących się w działalności starostw można zaliczyć np. rozpatrywanie wniosków reemigrantów z Niemiec, starających się o pracę urzędniczą w Polsce. W tym przypadku niektórzy starostowie zachowywali się

¹⁵⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 480, k. 105, Protokół z posiedzenia w sprawie wniosku Pana Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 14 kwietnia 1921 r. Nr Dz. 5 I b.2293/21 przeciwko staroście powiatu Gostynińskiego Wincentemu Dabińskiemu, Poznań 23 IV 1921 r.; Wniosek nagły posłów Klubu Narodowej Partii Robotniczej w sprawie naruszenia nietykalności poselskiej posła Nadera przez starostę p. Dabińskiego [właśc. Wincentego Dabińskiego] w Gostyniu, Warszawa 27 I 1921 r. Sejm Ustawodawczy, druk sejmowy nr 2426.

¹⁵⁸ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Szubińskie, sygn. 9, k. 12, Pismo okólne Prezydenta Ministrów w sprawie korespondencji władz centralnych polskich z władzami zagranicznymi, Warszawa 24 VIII 1920 r.

¹⁵⁹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 984, k. 29, Pismo MSW do wojewodów i komisarzy rządu w Warszawie, Warszawa 14 III 1930 r. Tajne.

¹⁶⁰ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Szubińskie, sygn. 9, k. 25, Pismo okólne wojewody poznańskiego z dn. 24 V 1921 r. w przedmiocie: wymiany akt z władzami niemieckimi.

zgodnie z logiką urzędniczą — kierowali pytania o świadectwa moralności nie do polskich konsulatów, tylko do swoich niemieckich odpowiedników. W konsekwencji otrzymywane odpowiedzi były często niemiarodajne i tendencyjne¹⁶¹.

Do obowiązków starosty wiążących się z polityką zagraniczną należało również utrzymywanie bezpośrednich kontaktów z odpowiednikami po drugiej stronie granicy, zwłaszcza w odniesieniu do Niemiec czy Czechosłowacji. Ze spotkań takich starostowie składali swoim przełożonym krótkie sprawozdania¹⁶². W bezpośrednim trybie załatwiano także zatargi i incydenty graniczne ze Związkiem Sowieckim, przy czym prawo do występowania w tego typu postępowaniach w imieniu Rzeczypospolitej wymagało dodatkowej delegacji ze strony wojewody¹⁶³.

Formą współpracy z zagranicą była również wymiana międzynarodowa, przejawiająca się wizytowaniem polskich starostw przez odpowiednich urzędników z innych krajów. Mieściła się ona jednak w szerszym kontekście wizyt i rewizyt o charakterze szkoleniowym¹⁶⁴.

Starostowie w istotny sposób wpływali również na życie polityczne na terenie powiatu. Było to konsekwencją przysługujących im z mocy prawa kompetencji jak i z pozycji naturalnych liderów lokalnych elit. O ile jednak obowiązki starosty wynikające z przepisów prawa pozostały generalnie niezmiennie, o tyle już wkrótce po dojściu piłsudczyków do władzy możliwości praktycznego oddziaływania na kształt życia politycznego stały się zdecydowanie większe. Otwarte zaangażowanie starosty w kampanię wyborczą na rzecz jednego kandydata przed majem 1926 r. było możliwe, ale mogło spotkać się z krytyką i przeciwdziałaniem władz centralnych. Po przejęciu władzy przez sanację działalność całości administracji została skoncentrowana na wspar-

¹⁶¹ Ibidem, k. 2, Pismo okólne wojewody poznańskiego z dn. 7 VII 1919 r.

¹⁶² AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1106, npag., Pismo p.o. starosty powiatowego działdowskiego do Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego, Działdowo 19 XII 1935 r. Poufne!; AP Poznań, Urząd Wojewódzki Poznański, sygn. 40, k. 4–6, Pismo wicekonsula RP w Pile do wojewody poznańskiego w sprawie wizyt landratów pogranicznych pruskich i starostów pogranicznych polskich, Piła 5 VIII 1929 r.

¹⁶³ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 886, k. 327, Pismo wojewody wileńskiego do starosty powiatowego dziśnieńskiego w Głębokiem, Wilno 27 II 1934 r.; AP Łódź, Urząd Wojewódzki Łódzki, sygn. 203, npag., Pismo starosty powiatowego wieluńskiego do landrata w Rosenbergu O/S, Wieluń, 29 III 1935 r.

¹⁶⁴ AP Kraków, Starostwo Grodzkie Krakowskie, sygn. 101, s. 37–39, Pismo wojewody krakowskiego do starosty grodzkiego krakowskiego w przedmiocie: wycieczka na teren Polski urzędników pruskich dla studiów administracyjnych, Kraków 1 IX 1934 r.

ciu jednej formacji politycznej. Służyły temu narzędzia formalnie posiadane przez starostę, ale także te nie do końca zgodne z prawem, jak choćby przesuwanie środków z tzw. akcji społecznych na działania polityczne. Przewrót majowy jako cezura jest również widoczny na płaszczyźnie stosunków między starostami a parlamentarzystami. Uniezależnienie rządu od poparcia parlamentarnego skutkowało również mniejszą uległością administracji w stosunku do posłów.

ROZDZIAŁ IX

STAROSTA POZA SŁUŻBĄ

1. Życie prywatne starostów

Ocena struktury narodowościowej administracji na poziomie starostów, mimo słabości źródeł, którymi dysponujemy, generalnie nie budzi wątpliwości¹. Nie dopuszczano możliwości, by stanowisko starosty było piastowane przez osoby narodowości innej niż polska. Co więcej, w znacznej mierze problem ten dotyczył, choć bez tak żelaznej konsekwencji, także stanowisk referendarskich, stanowiących bezpośrednie zaplecze personalne dla grupy starostów. Faktycznie zatem w gronie starostów mamy tylko Polaków. Bardziej złożonym problemem była kwestia wyznania. Dominującą większość (ok. 95%) stanowią starostowie wyznania rzymsko-katolickiego. Na pozostałą część składają się przede wszystkim członkowie wspólnot reformowanych, przy czym są to głównie konwertyci, którzy odeszli od Kościoła rzymskokatolickiego ze względu na chęć powtórnego ożenku, podobnie jak pojedynczy przedstawiciele prawosławia czy islamu. Co charakterystyczne, brak jest wśród starostów wyznawców religii mojżeszowej.

Jednym z problemów, które występują we współczesnej administracji a kompletnie nie dotyczą omawianej grupy w II Rzeczypospolitej, jest kwestia struktury płciowej — w okresie tym nie było ani jednej starościny czy nawet wicestarościny. Jeżeli spojrzeć na ów problem szerzej, to okaże się, że dział MSW był, podobnie jak MSWojsk., wyjątkowo zmaskulinizowanym elementem administracji². Kobiety bardzo rzadko pojawiały się jako referenci, i to raczej pod koniec dwudziestolecia. Poza kwestiami kulturowymi, na które zazwyczaj kładzie się w literaturze przedmiotu główny nacisk, można wskazać praktyczne

¹ Jak już wspomniano, na informacjach GUS z ankiety z 1923 r. bazować nie można. Z tych samych względów do wykorzystania nie nadają się dane podawane przez R. Hausnera, bo ten po prostu przepisał w swojej pracy powyższe. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 139–141.

² Problem ten wymaga głębszej analizy, wykraczającej poza ramy niniejszego opracowania. Autor spotkał się z przypadkiem kobiety na stanowisku naczelnika wydziału w zarządzie centralnym MWRiOP, przy czym należy zauważyć, że tu mamy do czynienia z kolei z działem administracji raczej sfeminizowanym.

tego powody — skoro brakowało pracy dla mężczyzn, to dlaczego miano by zatrudniać kobiety³.

Zazwyczaj nie pracowały również żony starostów. Inna rzecz, że starosta zarabiał tyle, iż nie musiały i mogły koncentrować uwagę na życiu rodzinnym (choć nie samodzielnie, ale ze służbą) tudzież angażować się w działalność społeczną (np. Rodziny Wojskowej, organizacji charytatywnych etc.). Żony starostów znajdziemy natomiast na listach kandydatów na Sejm⁴. Generalnie były one osobami znanymi, rokowały zatem szanse na zgarnięcie pewnej liczby głosów. Zdarzały się przypadki piastowania przez nie mandatów radnych w samorządzie gminnym lub powiatowym⁵.

Jak wyglądał problem rodzin starościńskich od strony statystycznej, przedstawia tabela nr 18. Oczywiście dane te nie są pełne (dla ok. 26% brak informacji), niemniej dają pewien obraz zjawiska, który może być wykorzystany przy ewentualnych badaniach porównawczych innych grup składających się na międzywojenną elitę władzy.

Tab. nr 18. Stan cywilny starostów [dane w %].

Żonaci					Kawalerowie
92,0					8,0
w stosunku do czego:					
wdowcy	powtórne małżeństwo po zgonie małżonki	rozwodnicy ¹	powtórne małżeństwo po rozwodzie ¹	b.d. na temat przyczyn powtórnego małżeństwa	
0,9	3,0	1,1	2,5	2,0	

¹ — w warunkach prawnych II RP oznaczało to generalnie konieczność zmiany wyznania.

Opracowanie własne

Posiadanie przez starostę rodziny miało wymiar finansowy (dodatek ekonomiczny, ale i koszty kształcenia dzieci), ale także konsekwencje natury służ-

³ R. Wapiński, *Kobiety i życie publiczne — przemiany pokoleniowe*, [w:] *Równe prawa i nierówne szanse. Kobiety w Polsce międzywojennej*, pod red. A. Żarnowskiej i A. Szwarca, Warszawa 2000, s. 25–36. Warto dodać, że ekonomiczne wyjaśnienie omawianego zjawiska mogłoby służyć także jako jeden z elementów uzasadnienia postaw antysemitycznych w latach 30.

⁴ 6 listopada — wybory do Sejmu, „Kobieta w świecie i w domu” 1938, nr 21, s. 2–4; P. Cichoracki, *Wybory parlamentarne 1935 r. w okręgu nr 55 (Pińsk, Luniniec, Stolin)*, „Гістарычная Брама” 2010, nr 1, s. 33–34. Na temat aktywności społecznej kobiet w II Rzeczypospolitej por. D. Kalwa, *Kobieta aktywna w Polsce międzywojennej. Dylematy środowisk kobiecych*, Kraków 2001, s. 83–100.

⁵ H. Zbihorowska-Kościa, *Halina Czarnocka (1900–1996)*, „Biesiada Krzemieniecka” (Krzemieniec–Londyn–Lublin) 2010, s. 166; W. Mędrzecki, *Inteligencja polska...*, s. 199–201.

bowej (można odnieść wrażenie, że kawalerów częściej przenoszono, co wiązało się zapewne z mniejszymi komplikacjami i kosztami takiej operacji).

Źródła dotyczące życia prywatnego starostów są stosunkowo skromne ze względu na fakt, że generalnie zostawili oni po sobie niewiele wspomnień, a jeżeli nawet dysponujemy ich relacjami, to akurat kwestie życia codziennego są niestety marginalizowane przez „wielką politykę powiatową”. Życie prywatne urzędników było oficjalnie tą sferą, w którą władze przełożone nie ingerowały⁶. Faktycznie jednak często było inaczej, co wynikało z kilku przyczyn.

Najważniejszą była ocena zachowania starosty przez obywateli. Na postrzeganie władzy i jej autorytet wpływały nie tylko warunki towarzyszące wypełnianiu obowiązków służbowych, ale także to, jak starosta zachowuje się poza urzędem (tym bardziej, gdy funkcjonariusz publiczny dopuszczał się czynności, za które w innych okoliczności sam karał zwykłego obywatela). Nie może w takim razie dziwić, że urzędnicy (nie tylko starostowie) byli w ramach kwalifikacji oceniani także pod kątem kryterium „zachowanie po służbie”. Kwestia ta miała absolutnie kluczowe znaczenie zwłaszcza w małych ośrodkach, gdzie starosta był autentycznym liderem miejscowych społeczności⁷.

Najczęściej pojawiającymi się zarzutami w odniesieniu do „zachowania po służbie” u starostów były pijaństwo oraz rozwiązłość. Pierwszy problem wymaga jednak dwóch uwag wstępnych. Mimo tego, że przypadków takich jest obiektywnie najwięcej, to i tak zdarzały się one stosunkowo rzadko. Ponieważ uznanie starostów jako grupy zawodowej za abstynentów nie wydaje się uzasadnione, bardziej prawdopodobnym wyjaśnieniem jest swoiste przyzwolenie społeczne na nadużywanie alkoholu. Po drugie, oskarżenie o pijaństwo rzadko kiedy pojawiało się jako osobny zarzut. Spotkamy się z postępowaniami, gdzie pojawiał się zarzut nadużywania alkoholu, ale doszło do niego w czasie obowiązywania prohibicji albo w biurach starostwa⁸. Alkoholizowaniu się często towarzyszyło nieobyczajne zachowanie starosty. Na pewno jego autorytetu nie budowały relacje o okładaniu woźnicy kijem czy braku samokontroli w stanie upojenia alkoholowego z wymiotowaniem włącznie, jak to miało miejsce w przypadku starosty lubaczowskiego. Jak zeznawał dyrektor cieszanowskiej kasy chorych, *p. Starosta przyszedł raz do lokalu restauracyjnego mojej*

⁶ Okólnik wojewody wileńskiego nr 1 z dn. 27 I 1937 r. o życiu prywatnym urzędników, („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1937, nr 3, poz. 20).

⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 268, k. 46–47, Skarga do Wysokiego Sejmu Ustawodawczego w Warszawie, Ostrów 12 X 1919 r.

⁸ Ibidem, sygn. 678, k. 3, Pismo Leona Kruszelkiego do Sądu Powiatowego w Świeciu, Świecie 16 XI 1923 r.; ibidem, sygn. 510, k. 16–20, Orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej przy Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie w przedmiocie: Witold Pollo — sprawa dyscyplinarna, Kraków 2 VI 1934 r.

żony przy ulicy Żukowskiej w stanie zupełnie pijanym i zaczął dobierać się do mojej żony a gdy ona oburzona tym, zwracała mu uwagę, że tego rodzaju zachowanie się nie licuje z jego urzędem, krzyknął: „całuj mię w dupę” i biegnąc za nią, wyrócił szafkę z wódkami, wartości 8550 Mk[p], których dotąd nie wyrówna⁹. Zastępca starosty brzeżańskiego pisał zaś: *Od czasu do czasu upija się do nieprzytomności. Za krótki czas jego tutejszego pobytu miało to miejsce już dwa razy. [...] Był do tego stopnia pijany, że przez ulice miasta musiano go prowadzić pod rękę, bo o własnych siłach nie mógłby dojść.* Nie był to jedyny zarzut, albowiem sugerowano również regularne przegrywanie przez starostę w kasynie olbrzymich pieniędzy, które, rzecz jasna, nie pochodziły z jego pensji¹⁰.

Drugim przewijającym się często problemem była rozwiązłość. Zarzut ten pojawiał się głównie wtedy, gdy obwiniony nie ukrywał się specjalnie, w niewielkich społecznościach, i, co gorsza, gdy korzystał z usług profesjonalistek. Komisarz S.F. Sokół tak narzekał na przysłanego mu przeniesionego do cywila oficera, byłego legionistę: *Referendarz Bender niemal od dnia swego przybycia do Gdyni uczęszcza do różnych, nie cieszących się dobrą opinią, nocnych lokali i otacza się kobietami o niewyraźnych opiniach. Bender do tego stopnia potrafi się nie liczyć z opinią ogółu, że do kawiarni Fangrata, w której zbiera się wieczorem elita społeczeństwa gdyńskiego, przychodzi w towarzystwie kobiet lekkich obyczajów. Prowadzenie i zachowywanie się Bendera jest omawiane i odpowiednio komentowane przez inteligencję gdyńską i rzecz prosta, demoralizująco wpływa na podległy mi personel urzędniczy*¹¹.

Skoro nie było rzeczą dozwoloną urządzenie zakrapianych alkoholem imprez w biurach starościńskich, to z podobnie krytycznym stanowiskiem położonych spotykało się przyprowadzanie do nich prostytutek¹². Wszystkich, którzy dopuścili się takich występków, przebił w tym względzie starosta włocławski, wybitny peowiak, odznaczony za działalność niepodległościową Krzyżem Niepodległości z Mieczami, któremu udowodniono, że *zachowywał się nieodpo-*

⁹ Widziałem raz, jadąc drogą za p. Starostą, jak po drodze bił siedmiu gospodarzy za to, że mu się z drogi nie ustępowali [...] za chwilę wyszedł p. Starosta, rozkazał furmanowi rozpędzać dzieci batem a sam zaczął załatwiać swoją naturalną potrzebę na środku ulicy. Towarzyszący mu pan, którego nazwiska nie znam, odprowadził go wtedy nieco na ubocze; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 663, k. 4v, Protokół spisany w Cieszanowie dnia 16-go I 1923 r. w sprawie anonimowego doniesienia do PRM w Warszawie na starostę w Lubaczowie Stanisława Towarnickiego.

¹⁰ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 23483, s. 199–201, Pismo sekretarza Namiestnictwa Władysława Porańskiego do Prezydium Województwa, Brzeżany 8 III 1921 r.

¹¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 320, k. 30, Pismo komisarza rządu w Gdyni do wojewody pomorskiego w przedmiocie: referendarz Bender Wincenty — przeniesienie.

¹² Ibidem, sygn. 659, k. 4–4v, Wyciąg ze sprawozdania inspektora starostw z dnia 19 VII 1926 r. Nr 75/Insp.

wiednio do stanowiska starosty: upijał się, zaczepiał na ulicy kobiety w sposób nieprzyzwoity, dwukrotnie wprowadził do starostwa prostytutkę dla stosunku płciowego i w lokalach publicznych występował nietaktownie i ordynarnie¹³. Zarzutem niepotwierdzonym (losy postępowania sądowego w tej sprawie nie są znane) pozostała próba zgwałcenia córki woźnego w starostwie. Podobnie, nie udowodniono staroście lubaczowskiemu gwałtu, natomiast potwierdzono, że książęta Sapiehowie i starosta Ćwierzewicz utrzymywali podczas dożynek w nocy stosunki miłosne z dziewczętami wiejskimi. Administrator folwarku w Lublińcu Hüttner oświadczył mi, że starosta Ćwierzewicz nocując u niego z 7-go na 8-go września b.r. miał stosunek miłosny z jego służącą¹⁴.

Większość zarzutów o charakterze obyczajowym, dotyczących rozwiązłości lub alkoholizmu, niezależnie od tego, czy prawdziwych czy bezpodstawnych, motywowana była względami jak najbardziej praktycznymi — chodziło o „wysadzenie” starosty z zajmowanego stanowiska. Odnosi się to przede wszystkim do małych społeczności, gdzie staroście ze swoimi słabościami trudno było się ukryć. W toku prowadzonych badań nie napotkano materiałów z postępowań dyscyplinarnych bazujących na zarzutach obyczajowych, które dotyczyłoby powiatów grodzkich. Jednocześnie należy pamiętać, że przenoszenie starostów czy karanie ich dyscyplinarnie (z wyrzuceniem ze służby włącznie) w niewielkim stopniu pomagało — było represją, a nie prewencją. Dzisiaj pamięć o tym się zatarła, ale wówczas problemy obyczajowe ugruntowywały przekonanie o zepsuciu ludzi władzy¹⁵.

Częstszym objawem rozwiązłości było posiadanie kochanek, także przez niektórych żonatych starostów. Zdarzało się, że zostawiali dla nich swoje małżonki, czasami także obarczone dziećmi, z których utrzymywania rezy-

¹³ CAW, ap 4887, s. 1–10, Orzeczenie OKD przy MSW z dn. 15 IV 1937 r.

¹⁴ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 660, k. 9, Pismo wojewody lwowskiego do Komisji Dyscyplinarnej przy Urzędzie Wojewódzkim we Lwowie, Lwów 8 XI 1923 r.; ibidem, k. 48–49, Orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej przy Urzędzie Wojewódzkim we Lwowie z dn. 28 IV 1924 r. W zakresie wyimaginowanej rozwiązłości palmę pierwszeństwa dźwierzają ja-worowscy przeciwnicy miejscowego starosty: *Pan starosta w dni targowe jest na targowicy gdzie handluje świźmami i koźmami płacąc za nie weksłami, a w dnie powszednie tylko poluje i to albo w lesie na zwierzynę albo w mieście na piękne kobiety, zmuszając prawie każdą żonę do swej nalożnicy. P. starosta zdobył sobie już zasłużone miano kogucika lub drugi Mojse. Prócz tego założył sobie stały dom publiczny (burdel) w elektrowni miejskiej gdzie maciornicą zamianował żonę nieudolnego kierownika tej elektrowni, który dzięki temu siedzi w elektrowni mając tak potężną tarczę w osobie p. starosty*. Ibidem, sygn. 661, k. 2, Pismo Obywatelskiego Komitetu Wykonawczego do MSW, Jaworów 16 III 1926 r.

¹⁵ IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, A.20.5, t. 42, dok. 15, Protokół przesłuchania Mieczysława Lissowskiego, Londyn 16 XII 1941 r., k. 140.

gnowali¹⁶. Było też tak, że starosta wdał się w romans z żoną miejscowego właściciela ziemskiego, efektem czego był rozwód, a następnie ślub starosty z wybranką serca. Spowodowało to służbowe przeniesienie na inny teren¹⁷.

Zainteresowanie władz przełożonych prowadzeniem się starostów po służbie wynikało zatem przede wszystkim z jego wpływu na tryb ich urzędowania. Istotne były także kwestie mogące być przedmiotem szantażu (sprawy obyczajowe, trudny do udźwignięcia dług itp.).

W kontekście życia prywatnego mieści się również problem koneksji rodzinnych. Zagadnienie to jest tym istotniejsze, że to właśnie one stanowią jedno z głównych (poza koleżeństwem z ławy szkolnej czy z okresu służby wojskowej) źródeł określonych decyzji personalnych¹⁸. Obecności starostów w sieci powiązań można doszukiwać się na dwóch płaszczyznach.

Pierwszą stanowią powiązania rodzinne między starostami a reprezentantami szeroko rozumianej elity polityczno-wojskowej. Poza wspomnianym już W. Drojanowskim, szwagrem gen. Orlicza-Dreszera, swoich braci jako starostów mieli gen. Mieczysław Norwid-Neugebauer i płk Tadeusz Pełczyński, a szwagrem marszałka Edwarda Śmigłego-Rydza był ostatni starosta płocki. Generalnie większość tego typu przypadków notujemy dla stosunków pomajowych, w których późniejsi starostowie mogli być obiektem protekcyjnych zabiegów swoich wysoko postawionych krewnych. Trudno tu wypowiadać bardziej kategoryczne sądy, albowiem źródła generalnie na ten temat milczą. Niekiedy też, jak w przypadku kuzyna gen. Kazimierza Sosnkowskiego, krewny osiągał stanowisko kierownicze przed majem, a z analizy kariery zawodowej trudno wywnioskować, by przejęcie władzy przez piłsudczyków miało na nią jakikolwiek wpływ.

Starostów odnajdziemy również wśród bliskich wybitnych polityków międzywojennych. Sławomir Żuławski, starosta tarnogórski w latach 1925–1927, był bratem czołowego działacza PPS Zygmunta, komisarza likwidacyjnego PKL na powiat chrzanowski. Przedostatni starosta jarociński był bratem innego polityka socjalistycznego, Mieczysława Niedziałkowskiego, i jednocześnie

¹⁶ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 639, k. 3 i nn., Skarga Reginy z Świętochowskich Czajkowskiej, żony Antoniego Czajkowskiego, na męża do prezesa RM i ministra spraw wewnętrznych, Warszawa 31 I 1923 r.; ibidem, sygn. 585, k. 6, Pismo wojewody lwowskiego do MSW w sprawie Stefan Kulczycki referendarz — zachowanie się, Lwów 29 XI 1924 r.

¹⁷ AIPN Bydgoszcz, IPN By 044/505/DVD/k, k. 51, Doniesienie agenturalne inf. „Lotny”, Nowe Miasto, 7 XII 1949 r.

¹⁸ Na szerszym tle elity politycznej II Rzeczypospolitej, por. J. Mierzwa, *Powiązania rodzinne...*

szwagrem ministra skarbu Władysława M. Zawadzkiego¹⁹. Stryjecznym bratem ostatniego starosty śniatyńskiego był ostatni wojewoda krakowski, Józef Tymiński. Inna sprawa, że ten pierwszy przeszedł od 1922 r. całą ścieżkę kariery urzędniczej, podczas gdy kuzyn, po opuszczeniu prokuratury, skrócił sobie drogę do awansu poprzez znajomość z dyrektorem Departamentu Politycznego MSW W. Żyborskim²⁰.

Poza powiązaniami rodzinnymi między starostami a przedstawicielami elity politycznej i wojskowej (na skalę ogólnopolską) mamy w gronie starostów do czynienia również ze związkami wewnątrz ich grupy. Dwa charakterystyczne przykłady to bracia Zygmunt i Michał Słomińscy oraz Władysław i Bronisław Henszelowie. W obu przypadkach nie urzędowali oni w jednocześnie — gdy Bronisław był starostą, to Władysław komendantem głównym PP. Z kolei Michał był starostą m.in. wtedy, gdy Zygmunt piastował stanowisko prezydenta m. Warszawy. Inna rzecz, że po maju ten pierwszy padł ofiarą (niesłusznych?) oskarżeń o korzystanie z protekcji brata i powiązań z wojewodą lubelskim, endekiem Stanisławem Moskalewskim²¹.

Prawdziwy urodzaj powiązań ujawnia się jednak, gdy uda się ustalić nazwiska paniieńskie żon międzywojennych starostów. Okazuje się wówczas, że ostatni wicewojewoda tarnopolski był szwagrem ostatniego starosty krzemienieckiego, a siostra ostatniego starosty wyrzyskiego była żoną jego dobrego kolegi ze studiów i Oddziału II, w latach 1932–1934 starosty kamienio-koszyrskiego. Nie bez znaczenia było również to, że ostatni starosta rybnicki był szwagrem przedostatniego starosty rybnickiego, a obaj byli zięćmi marszałka Sejmu Śląskiego. Pierwszy starosta olkuski był teściem ostatniego starosty kościańskiego. Powyższe przykłady należy traktować tylko jako czubek góry lodowej — pamiętajmy o Maurycym Jaroszyńskim, który po swoim odejściu wpływał na politykę personalną MSW za pomocą swego szwagra, który był z kolei synem starosty łowickiego (1922–1927).

Władze starały się przeciwdziałać nieuniknionemu zjawisku nepotyzmu poprzez śledzenie powiązań rodzinnych zatrudnionych w aparacie urzędniczym — bliższe powiązania były odnotowywane na kartach przebiegu służby.

¹⁹ W.M. Zawadzki, *op. cit.*, s. 138; List Doroty Cywińskiej do autora, Warszawa 12 VIII 2010 r.; M. Śliwa, *Niedziałkowski Mieczysław*, [w:] *Kto był kim...*, s. 377; M. Przeniosło, *Polska Komisja Likwidacyjna...*, s. 53.

²⁰ AIPN Kraków, IPN Kr 010/2022, k. 56, Protokół przesłuchania Andrzeja Wolanieckiego, Kraków 24 IV 1951 r.

²¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 604, s. 125–130, Pismo Karola Głowackiego, b. urzędnika VIII st. śl. starostwa łukowskiego zamieszkalego w Łukowie przy ul. Kryńskiej nr 18. Braćmi natomiast nie byli noszący to samo nazwisko Edmund i Stanisław Zenktele, co nie wyklucza jednak jakiegś innej formy pokrewieństwa (kuzynostwo?); R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 42.

Nie zawierały jednak one informacji o szwagrach, kuzynach etc. Szczupłość elity, zwłaszcza w pierwszych latach okresu międzywojennego, powodowała nieuchronność występowania tego zjawiska, będącego w istocie patologią, a praktyka pomajowa ów stan utrzymywała. Można oczywiście postawić pytanie, czym gorszy jest nepotyzm od kumoterstwa bazującego na powiązaniach z czasu walk o niepodległość, zwłaszcza gdy okazuje się ono szkodliwe dla działalności aparatu państwowego.

2. Położenie materialne

Zbiorne omówienie zagadnienia wynagrodzenia oraz praw i przywilejów urzędniczych wydaje się zasadne, ponieważ te ostatnie należy w wielu przypadkach traktować jako świadczenia niepieniężne dla starostów jako funkcjonariuszy państwowych.

Finansowe składniki wynagrodzenia

Odpowiedź na pytanie, ile zarabiali starostowie nie jest prosta z jednego zasadniczego względu — regulacje dotyczące ich uposażeń podlegały zmianom i nie były jednolite w poszczególnych regionach. Dopiero z czasem zdecydowano się na ich znaczne uproszczenie i ujednolicenie, co z jednej strony należy odczytywać jako element profesjonalizacji aparatu urzędniczego, z drugiej zaś jako wypracowanie czytelnych reguł umożliwiających bezdyskusyjne ściąganie tych, którzy je łamią. Na zarobki starostów składały się dwa źródła przychodów — z budżetu państwa oraz z funduszy samorządowych, przy czym istniała bezpośrednia zależność wielkości tych drugich od pierwszych.

Pierwsze unormowania płac dla starostów (komisarzy ludowych) zawarte były w tymczasowych przepisach służbowych z 11 VI 1918 r., gdzie określono je na poziomie 600 mkp²². Z kolei zgodnie z okólnikiem MSW z 3 II 1919 r. podwojono to wynagrodzenie, ale za cenę rezygnacji z przysługujących innym urzędnikom dodatków (ekonomiczno-wojennego, drożyznianego). Ostatecznie z tego rozwiązania, nieefektywnego i przy hiperinflacji istotnie krzywdzącego starostów, zrezygnowano.

Do względnie jednolitego określenia wielkości oraz zasad dotyczących wynagrodzenia podstawowego pobieranego ze Skarbu Państwa doszło w 1923 r., w związku z uchwaleniem ustawy o uposażeniu funkcjonariuszy państwowych i wojska²³. W efekcie jej przyjęcia na wynagrodzenie podstawowe składało się wiele czynników. Należały do nich:

- a. dodatek ekonomiczny, przysługujący na każde dziecko pozostające na utrzymaniu starosty oraz na żonę, ale tylko jeżeli nie pobierała ona upo-

²² „Dz. PPP” 1918, nr 6, poz. 13; „Dz. U. MSW” 1919, nr 15, poz. 178.

²³ „Dz. U. RP” 1923, nr 116, poz. 924.

sażenia z instytucji państwowej i małżeństwo nie było *sądownie separowane*²⁴,

- b. dodatek mieszkaniowy, którego wysokość była uzależniona od stopnia służbowego, stanu rodzinnego oraz wielkości (liczby mieszkańców) ośrodka, w którym funkcjonariusz sprawował służbę²⁵,
- c. dodatek z tytułu wykształcenia, w wysokości 20%, przy czym przez władze polskie honorowane były jedynie dyplomy wydane przez uczelnie wymienione w rozporządzeniu²⁶,
- d. dodatek funkcyjny (reprezentacyjny), którego wysokość była uzależniona od stopnia służbowego starosty²⁷,
- e. dodatek za wysługę lat. Obliczenie stażu pracy funkcjonariusza państwowego było niezbędne nie tylko z powodu konieczności wyliczenia przysługującego mu świadczenia emerytalnego, ale przede wszystkim ze względu na bieżące wynagrodzenie. Kwestia ustalenia dodatku zależała zarówno od samego urzędnika zobowiązanego do przedstawienia odpowiednich dokumentów poświadczających pracę w konkretnych miejscach, jak i od komisji weryfikacyjnych, które podjęły działalność na przełomie 1920 i 1921 r. To one w oparciu o obowiązujące przepisy miały podjąć decyzję, które rodzaje służby (wojskowa na froncie/na tyłach, w samorządzie, przedsiębiorstwach etc.) i w jaki sposób będą uznawane.

Ponadto w pierwszych latach niepodległości istotnym czynnikiem wpływającym na wysokość zarobków był tzw. dodatek drożyzniany. Miał on wyrównywać obniżanie uposażenia wynikające ze spadku wartości pieniądza.

Obliczenie wysokości takiego kilkuskładowego wynagrodzenia graniczy dzisiaj z cudem — już współcześni potrzebowali do tego arkuszy, na które nanosili przysługujące badanemu punkty, przeliczane następnie na wynagrodzenie. Ponadto, abstrahując od powyższych trudności uposażenie to było, zwłaszcza w okresie hiperinflacji, szalenie płynne, a to z racji dodatku drożyznianego, którego wielkość często się zmieniała i w drugiej połowie 1923 r. w istocie zdominowała wynagrodzenie jako jego główny składnik.

²⁴ Stąd też na kartach wykazu służby znajdowały rubryki pozwalające na odpowiednie anotacje. Istotny był stan zgodny z zapisami ustawy, a nie stan faktyczny. Por. Okólnik MSW nr 187 z dn. 4 XI 1927 r. w przedmiocie: dodatek ekonomiczny, („Dz. U. MSW” 1927, nr 3–4, poz. 67).

²⁵ Pismo okólne MSW z dn. 29 XII 1928 r. w przedmiocie: podwyższenie dodatków na mieszkanie, *Zbiór Zarządzeń...*, s. 153–155.

²⁶ „Dz. U. RP” 1920, nr 77, poz. 521.

²⁷ „Dz. U. RP” 1922, nr 51, poz. 456.

Do tak obliczonego uposażenia należy dodać środki, które przysługiwały starostom jako przewodniczącym wydziałów powiatowych²⁸. Pierwotnie ich wysokość nie była znormalizowana i zależała, np. na terenie Wielkopolski, od wielkości powiatu. Na pobieranie dodatku komunalnego Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej wyraziło w sierpniu 1921 r. zgodę, którą jednak cofnęło w lutym 1922 r. Stało ono wówczas na stanowisku, że przewodniczenie wydziałowi należy do normalnych obowiązków służbowych starosty, a proponowane w obliczu drożyzny przez ministerstwo doraźne dodatki zostały przekształcone w stałe świadczenia rzeczowe w postaci bezpłatnego mieszkania z opałem i światłem²⁹. Kwestia ta została uregulowana jednolicie na terenie całego kraju w rozporządzeniu z 1924 r., a następnie w zarządzeniu MSW z 13 II 1928 r. Zgodnie z nimi staroście przysługiwał dodatek komunalny w wysokości 75% pborów państwowych, ryczałt na koszty podróży służbowych w obrębie powiatu w wysokości 25% oraz dodatek za zarządzanie przedsiębiorstwami komunalnymi w wysokości nieprzekraczającej 37,5% uposażenia państwowego dla grupy VI szczebel a „samotny”³⁰.

Zestawienie powyższych wielkości prowadzi do jednoznacznego wniosku — nie jest możliwe dokładne wskazanie, ile starosta powinien zarabiać, zwłaszcza jeżeli uwzględni się jeszcze świadczenia niepieniężne. Tak skonstruowany system był kompletnie nieprzejrzysty, co rzecz jasna ułatwiało dokonywanie nadużyć, wymagało specjalnej wykładni przepisów etc. Ze względu na stan finansów publicznych kwestia uszczelnienia wydatków na pobory dla funkcjonariuszy publicznych była jedną z pilniejszych, choć uporano się z tym dopiero w związku z ustawą samorządową. Właśnie regulacje z 1933 r., to znaczy rozporządzenie prezydenta RP z 28 X 1933 r., rozporządzenie RM z 19 XII 1933 r. oraz ustawa samorządowa z 23 III 1933 r. kompleksowo regulowały te sprawy³¹.

Na ustalone wówczas regulacje składało się sztywno określone wynagrodzenie podstawowe w wysokości uzależnionej od stopnia służbowego —

²⁸ R. Pacanowska, omawiając powyższe zagadnienie, traktuje je, wydaje się, nie do końca właściwie od metodologicznej strony, wliczając do wynagrodzenia pobory z tytułu zasiadania we władzach podmiotów (spółek) komunalnych. Wynagrodzenie to było przez władze państwowej traktowane jako dochody z zajęć ubocznych.

²⁹ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sępoleńskie, sygn. 35, s. 5–6, Pismo ministra b. dzielnicy pruskiej do wojewody pomorskiego w Toruniu, Poznań 24 II 1922 r.; ibidem, s. 129, Okólnik ministra b. dzielnicy pruskiej z dn. 29 VIII 1921 r. Na podobnym stanowisku stał wcześniej wojewoda łódzki. Por. Okólnik wojewody łódzkiego nr 125 z dn. 12 XI 1921 r. w sprawie wynagrodzenia Przewodniczących Wydziałów Powiatowych, („Dz. U. Województwa Łódzkiego” 1921, nr 43, poz. 498).

³⁰ R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 61; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 582, t. I, k. 29.

³¹ „Dz. U. RP” 1933, nr 86, poz. 663; „Dz. U. RP” 1933, nr 102, poz. 781; „Dz. U. RP” 1933, nr 35, poz. 294.

w przypadku starostów mamy do czynienia z urzędnikami mającymi VI lub, nieco rzadziej, VII stopień służbowy, co przekładało się odpowiednio na 450 oraz 335 złotych³². Do tego należy doliczyć dodatek funkcyjny — 100 zł oraz ewentualnie dodatek lokalny — dla Warszawy odpowiednio 100–50 złotych lub „kresowy” — 45–35 zł. Według podziału administracyjnego (stan na 1 I 1934 r.) dodatki te przysługiwały ogółem 11 starostom. Do powyższej podstawy „państwowej” należy dodać wynikające z ustawy samorządowej wynagrodzenie od powiatowego związku samorządowego. Stanowiło ono jednokrotność wynagrodzenia ze Skarbu Państwa, przy czym starosta tracił jednocześnie prawo do dodatkowych świadczeń w naturze (np. opał)³³. Koszty mieszkania służbowego, opłacanego ze Skarbu Państwa, zawarte były, jako dodatek mieszkaniowy, w „państwowej” połowie wynagrodzenia starościńskiego.

Starostowie grodzcy niepełniący jednocześnie funkcji starosty powiatowego byli w gorszej sytuacji niż pozostali. W związku z tym, że w części miast wydzielonych niektóre funkcje powiatowej władzy administracji ogólnej sprawowali ich prezydenci, a zamiast z wydziałem powiatowym starostowie musieli współpracować z kolegium powoływanym spośród członków magistratu, nie przysługiwało im wynagrodzenie z funduszy samorządowych. Pewne wyrównanie nastąpiło w 1937 r., kiedy to przyznano w miejsce jednolitych dla wszystkich starostów stułotowych dodatków funkcyjnych dodatki specjalne (jeżeli nie byli jednocześnie starostami powiatowymi)³⁴.

Starosta, tak jak inni urzędnicy, mógł w pewnych sytuacjach starać się o zaliczkę na poczet wynagrodzenia (z powodu wykrycia przypadków nieprawidłowości, mogła ona pochodzić wyłącznie z funduszy państwowych), jak

³² Generalnie w latach 30. możemy wśród starostów spotkać pojedynczych urzędników w V st. sł.

³³ Utrzymano natomiast zasadę, że do powyższego nie kwalifikowano pewnych świadczeń z tytułu zasiadania we władzach przedsiębiorstw komunalnych, jeżeli nie wiązało się to ściśle z obowiązkami spoczywającymi na staroście jako przewodniczącym wydziału powiatowego. W efekcie np. zakwestionowano jako bezprawny dodatek z tytułu nadzoru nad inwestycją samorządową. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 582, t. I, k. 1–41, Pismo inspektora MSW do dyrektora Biura Inspekcji MSW, Warszawa 5 XII 1936 r.

³⁴ Dodatki te wynosiły: 300 zł — dla starostów grodzkich: krakowskiego, lwowskiego, poznańskiego, łódzkiego, sosnowieckiego, wileńskiego, południowo-warszawskiego, północno-warszawskiego, prasko-warszawskiego i śródmiejsko-warszawskiego, 250 zł — dla białostockiego i lubelskiego, 100 zł — dla wicestarostów grodzkich: krakowskiego, lwowskiego, łódzkiego, poznańskiego, południowo-warszawskiego, północno-warszawskiego, prasko-warszawskiego, śródmiejsko-warszawskiego, sosnowieckiego i wileńskiego, 75 zł — dla pozostałych wicestarostów grodzkich, niebędących równocześnie wicestarostami powiatowymi. AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 2, t. XV–XVIII, s. 945, Zarządzenie MSW z 2 VII 1937 o dodatkach służbowych dla starostów i wicestarostów grodzkich, Nr Pers. 706/65; rozporządzenie RM z dn. 27 IV 1932 r. w sprawie powiatów miejskich, („Dz. U. RP” 1932, nr 41, poz. 408).

również, w sytuacjach wyjątkowych, o bezzwrotną zapomogę. Do jej udzielenia upoważniony był wojewoda³⁵. Te formy pomocy związane były zazwyczaj z sytuacjami nieprzewidzianymi (choroba wnioskodawcy lub członka rodziny, spłata długów powstałych bez winy wnioskodawcy) lub wiążącymi się z jednorazowymi niebagatelnymi kosztami (urodziny dziecka, ogłoszenie pracy naukowej, nabycie własnej nieruchomości). Wysokość zaliczek z zasady nie przekraczała trzymiesięcznych wynagrodzeń, a spłata odbywała się systematycznie przez okres od 6 do 24 miesięcy³⁶.

Oprócz zaliczek można było otrzymać pożyczki z kas samopomocowych, organizowanych na szczeblu wojewódzkim i obejmujących zarówno urzędników z urzędu wojewódzkiego, jak i starostw powiatowych. Przynależność do kas samopomocowych była dobrowolna, a ich możliwości udzielenia pomocy uzależnione od posiadanych przez nie środków³⁷. Warto dodać, że często istotną rolę we władzach tego typu stowarzyszeń odgrywały osoby, które w przeszłości piastowały funkcje starosty.

Świadczenia rzeczowe

Poza świadczeniem pieniężnym starostom, zarówno jako funkcjonariuszom państwowym, jak i z tytułu funkcji sprawowanej w samorządzie, przysługiwały również pewne rzeczowe uprawnienia i przywileje. Należały do nich:

1. Prawo do pojazdu służbowego z kierowcą (woźnicą). Starosta miał prawo do korzystania z powozu konnego, a później z samochodu służbowego z kierowcą. Zazwyczaj właścicielem pojazdów był wydział powiatowy, stąd też posiadanie pojazdu służbowego było np. na terenie b. zaboru rosyjskiego normą, natomiast, ze względu na różnice w statusie samorządu, w Galicji już niekoniecznie³⁸. Będący do dyspozycji starosty tabor nie zawsze był w dobrym stanie. Szczególnie dotyczyło to powozów, których utrzymanie było kosztowne, a zakup nowego konia wymagał powołania odpowiedniej komisji, mającej dokonać przeglądu oferowanych zwierząt³⁹.

³⁵ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1051, npag., Pismo wojewody warszawskiego do MSW w przedmiocie: Wojciechowski Antoni, starosta pow. w Płońsku w sprawie zapomogi bezzwrotnej, Warszawa 13 VII 1928 r.

³⁶ Okólnik MSW nr 83 z 22 V 1928 r. w sprawie zaliczki na uposażenie, („Dz. U. MSW” 1928, nr 3, poz. 47).

³⁷ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 8, s. 1167–1169, Sprawozdanie przewodniczącego Zarządu [Stowarzyszenia Kasa Samopomocy Urzędników Urzędu Wojewódzkiego i Starostw Województwa krakowskiego w Krakowie 1934].

³⁸ *W b. Kongresówce i w Poznańskim wszyscy kierownicy powiatów mieli auta osobowe. W b. Galicji nie miał go żaden. Ja byłem pierwszy, który to auto zdobył*; K. Duch, *op. cit.*, k. 247.

³⁹ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 946.

Podobnie jak w przypadku pozostałych składników wynagrodzenia, z czasem zaostrzono także przepisy dotyczące korzystania z samochodu służbowego. Pierwotnie nie było zastrzeżeń do dowolnego wykorzystywania pojazdów, później wprowadzono wymóg korzystania z nich wyłącznie do celów służbowych. Nadal jednak używanie pojazdów służbowych było przedmiotem kontrowersji i nadużyć. Kwestią nagminnie pojawiającą się w prowadzonych w latach 30. postępowaniach dyscyplinarnych było pobieranie ryczałtu na podróże służbowe po powiecie i jednocześnie rozliczanie delegacji⁴⁰. Często kupowano także auta ze złamaniem procedur (zakup zagranicznego, gdy obowiązywał nakaz nabywania pojazdów produkcji krajowej) albo w sytuacji, gdy taka inwestycja nie była przewidziana w budżecie powiatu⁴¹. Na przykład przedsiębiorczy starosta powiatowy kielecki kupił za pieniądze sejmikowe samochód za 590 tys. mkp, po czym sprzedał go za 800 tys. mkp, różnicę zatrzymując dla siebie⁴².

Oczywiście niektórzy ze starostów byli miłośnikami motoryzacji. Z tej przyczyny jeden ze starostów z województwa wołyńskiego kupił w 1935 r., najnowszą czteroosobową limuzynę Chrysler Airstream z radiem za 16,5 tys. zł. Jak stwierdzał badający to nadużycie inspektor, *sprawa zakupu tego samochodu w okresie największego natężenia kryzysu gospodarczego wywołała duże oburzenie w miejscowej opinii publicznej, tym więcej że i w sąsiednim starostwie zdolbunowskim starosta zakupił sobie luksusową aerodynamiczną maszynę, a dowodem tego oburzenia była skarga wniesiona w tej sprawie do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. [...] Kupno tego samochodu było i gospodarczo szkodliwe dla interesów powiatu rówieńskiego, posiadającego okrągło około 2.000 km dróg gminnych, powiatowych, wojewódzkich i państwowych, z czego o nawierzchni twardej jest zaledwie około 200 km. [...] W tym stanie*

⁴⁰ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 576, k. 2–5, Pismo rzecznika dyscyplinarnego MSW do OKD przy MSW w sprawie inż. Stanisław Boryssowicz — odwołanie od orzeczenia dyscyplinarnego, Warszawa 21 I 1938 r.; Z. Klukowski, *Zamojszczyzna 1918–1943*, Warszawa 2007, s. 51.

⁴¹ Starosta dubieński Jerzy Bonkowicz-Sittauer kupił dla powiatowego związku samorządowego trzy samochody za globalną kwotę 22 805,90 zł, podczas gdy budżet na rok 1934/1935 nie przewidywał żadnego zakupu; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 575a, k. 49v, Wniosek rzecznika dyscyplinarnego MSW o ukaranie Jerzego Bonkowicza-Sittauera, radcy w Urzędzie Wojewódzkim Wołyńskim, zawieszono go w czynnościach, — w uzupełnieniu wniosku o ukaranie z dnia 21 VII 1937, Warszawa 21 II 1939 r. Por. też np. AAN, MSW, sygn. 4339, k. 8, Notatka w sprawie zarzutów podniesionych przeciwko naczelnikowi Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie Zygmuntovi Muchniewskiemu w związku z jego urzędowaniem na stanowisku starosty powiatowego i przewodniczącego Wydziału Powiatowego w Tczewie, [1938 lub 1939].

⁴² AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 519, k. 10–11, Orzeczenie NKD przy prezesie RM, 24–25 IX 1924 r.

*rzeczy samochód ten może być używany jedynie do „reprezentacyjnej” jazdy po mieście, ew[entualnie] do Łucka, w powiecie zaś wyjątkowo przy dłuższej dobrej pogodzie i to z trudnościami z uwagi na niską karoserię*⁴³.

Starosta na zakup środka lokomocji musiał znaleźć w budżecie powiatowym pieniądze, ale nie był nieskrępowany w jego dokonywaniu. Zgodnie bowiem z uchwałą Komitetu Ekonomicznego Ministrów z 2 VII 1931 r. podmioty działające przy udziale Skarbu Państwa lub korzystające z jego gwarancji były zobligowane do kupowania pojazdów mechanicznych krajowej produkcji spośród marek w tejże uchwale wymienionych. Oczywiście próbowano i ten zakaz obchodzić, np. przez przekazanie przez powiat subwencji na LOPP na zakup i utrzymanie środków lokomocji, z których to pieniędzy kupowano auta udostępniane następnie do użytku staroście⁴⁴.

2. Prawo do zasiłku szkolnego. Starostowie posyłający dzieci do szkół prywatnych mogli starać się o dofinansowanie z budżetu państwa pod warunkiem przedstawienia zaświadczenia ze szkoły państwowej (w przypadku której chesne pobierane nie było), że brakuje w niej wolnych miejsc⁴⁵.
3. Prawo do zniżek kolejowych. Urzędnikom państwowym przysługiwała pięćdziesięcioprocentowa zniżka na bilety kolejowe, przy czym dotyczyła ona konkretnej klasy pociągu — starostowie, ze względu na posiadany stopień służbowy, mieli prawo do ulgowego przejazdu pociągiem nawet I klasy. Z uprawnienia tego jednak urzędnicy, zwłaszcza niższych stopni służbowych korzystali relatywnie rzadko, ponieważ bonifikaty nie przysługiwały ich rodzinom. Problem ten był szczególnie dolegliwy w okresie wielkiego kryzysu — wysokie taryfy na przejazdy kolejowe nie pozwalały urzędnikom na wyjazdy rodzinne na urlopy, w efekcie czego spędzali je w miejscu sprawowania urzędu. Wywołało to interwencje wojewodów, którzy powołując się na przywileje rodzin wojskowych i funkcjonariuszy PKP, domagali się przyznania zniżek także rodzinom urzędników⁴⁶.

⁴³ Ibidem, sygn. 582, t. I, k. 37–38, Pismo inspektora MSW do dyrektora Biura Inspekcji MSW, Warszawa 5 XII 1936 r.; W. Mędrzecki, *Inteligencja polska...*, s. 169.

⁴⁴ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 582, t. I, k. 165, Pismo ministra komunikacji do wojewodów i do komisarza rządu st. m. Warszawy w sprawie zakup środków lokomocji, Warszawa 31 V 1933 r.; ibidem, sygn. 588, t. I, k. 102–104, Pismo kierownika Nadzoru Prokuratorskiego w Min. Sprawiedliwości do Biura Personalnego MSW, Warszawa 15 IV 1938 r.

⁴⁵ Okólnik Prezesa RM i Ministra Skarbu nr 14604 z dn. 4 IX 1925 r.; AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 23830, s. 1, Pismo Zygmunta Strzeszewskiego o zasiłek na wpisowe do Prezydium Województwa Kieleckiego, Radom 29 XI 1921 r.; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 777, s. 1, Pismo wojewody łódzkiego do ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego, Łódź 14 X 1932 r.

⁴⁶ Ibidem, sygn. 777, s. 7–9, Pismo wojewody pomorskiego do MSW w przedmiocie zniżki kolejowe dla rodzin urzędniczych, Toruń 7 V 1933 r.

4. Prawo do bezpłatnych porad lekarskich. Urzędnikom państwowym, w tym starostom, przysługiwały bezpłatne porady, pod warunkiem, że zwrócą się po nie do lekarza powiatowego. Państwo zwracało urzędnikom również, na warunkach określonych prawem, koszty pobytu w szpitalach (na minimalnym poziomie), koszty leków i opatrunków oraz porad lekarzy specjalistów. Warunkiem uzyskania tych świadczeń było przedstawienie stosownego dokumentu wydanego przez władzę przełożoną⁴⁷.

Jak już wspomniano, zdecydowanie częściej dochodziło do nadużyć w odniesieniu do składników wynagrodzenia i świadczeń rzeczowych pochodzenia samorządowego. Nieprawidłowości dotyczące wynagrodzenia z funduszy państwowych było łatwiej wykryć instytucjom kontroli państwowej. Można przewrotnie stwierdzić, że brak profesjonalizmu pierwszych starostów przejawiał się także w tej dziedzinie, bo to właśnie w pierwszych latach niepodległości do nadużyć w tym zakresie dochodziło. Kontrola budżetu MSW za okres od 1 IV do 1 VII 1920 r. stwierdziła np. bezprawne pobieranie przez kilka miesięcy przez p.o. starostę powiatowego w Białej Podlaskiej dodatków ekonomiczno-wojennego oraz drożyźnianego. Środki na nie pochodziły z budżetu państwa, więc nieprawidłowości te były łatwe do wychwycenia⁴⁸. W przypadku funduszy samorządowych nadużycia mogły dotyczyć finansowych i niefinansowych składników wynagrodzenia, np. samochód służbowy mógł być wykorzystywany do celów prywatnych, a koń będący własnością wydziału powiatowego do obrabiania ziemi w prywatnym majątku pana starosty⁴⁹.

Niektóre z wymienionych powyżej przywilejów nie przysługiwały urzędnikom prowizorycznym (mianowanym do odwołania), w tym starostom. W pewnej mierze obciążało to także budżet MSW, gdyż podczas wyjazdów służbowych płacili pełny koszt biletów⁵⁰. 22 XI 1933 r. wydano więc rozporządzenie, na podstawie którego legitymacje kolejowe otrzymali także urzędnicy prowizoryczni i kontraktowi oraz ich żony⁵¹. Uprawnienia powyższe

⁴⁷ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sępoleńskie, sygn. 27, s. 175–176, Okólnik PRM nr 11 z dn. 15 II 1922 r.

⁴⁸ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 846, Pismo prezesa Kieleckiej Izby Kontroli Państwa do starostwa w Białej Podlaskiej, Kielce 27 V 1921 r.

⁴⁹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 657, k. 8v.

⁵⁰ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sępoleńskie, sygn. 27, s. 227, Okólnik wojewody pomorskiego nr 434 z dn. 27 VI 1923 r. dot. uprawnienia urzędników państwowych do przejazdów ulgowych kolejami; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 777, s. 11, Pismo wojewody łódzkiego do ministra spraw wewnętrznych w przedmiocie zniżki kolejowe dla urzędników i ich rodzin, Wilno 19 VII 1933 r.

⁵¹ Rozporządzenie ministra komunikacji wydane w porozumieniu z ministrem skarbu o ulgach dla funkcjonariuszów państwowych przy przejazdach kolejami państwowymi, („MP” 1933, nr 297, poz. 329).

dotyczyły przejazdów jednorazowych, natomiast na przejazdy okresowe sami urzędnicy prowizoryczni i kontraktowi otrzymali ulgi specjalne na podstawie dyskrecjonalnego postanowienia ministra komunikacji⁵².

Do zniżki kolejowej uprawniały zgodne ze wzorem przyjętym przez PRM legitymacje służbowe. Podobnie jak obecnie studenci kończący naukę, tak i wówczas zwalniani z pracy bądź przenoszeni urzędnicy starali się „kombinować”, zatrzymując wydawane przez właściwy urząd wojewódzki legitymacje, które w przypadku przeniesienia do innego województwa musieli zwracać i starać się o nowy dokument u nowej władzy przełożonej. Legitymacje te były wydawane odpłatnie⁵³.

Istotnym przywilejem wynikającym ze stosunku wiążącego starostę z pracodawcą było uprawnienie do emerytury państwowej, które to zagadnienie zostanie omówione w ostatnim rozdziale.

Ocena zmian dotyczących wynagrodzenia dokonanych w 1933 r. zależy od przyjętego punktu widzenia. Z pozycji państwa bez wątpienia regulacje stały się bardziej przejrzyste, a przez to prostsze do kontrolowania. Dla samych zainteresowanych sprawa jednak nie wyglądała tak dobrze. Wbrew pojawiającym się w literaturze przedmiotu tezom, że wraz ze wzrostem znaczenia starosty, co wynikało z rozporządzenia prezydenta RP z 28 X 1933 r. oraz ustawy samorządowej z 1933 r., wzrastało jego wynagrodzenie, fakty były jednak inne⁵⁴. Zmiany w tym zakresie należy ocenić jako prowadzące do jego obniżenia⁵⁵.

⁵² AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 777, s. 25–26, Pismo naczelnika Wydziału Handlowo-Taryfowego Ministerstwa Komunikacji do MSW, Warszawa 5 III 1934 r.

⁵³ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Chrzanowskie, StCh II 3, s. 259–260, Pismo okólne b. Namiestnictwa we Lwowie z dn. 5 VII 1921 r. w przedmiocie wydawanie nowych legitymacji kolejowych dla urzędników i niższych funkcjonariuszów państwowych w Małopolsce; Rozporządzenie Ministra Kolei z 21 V 1921 r., („MP” z 17 VI 1921 r. Nr 135).

⁵⁴ R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 62.

⁵⁵ W ten sposób zresztą oceniali je współcześni: *Za rządów Janusza Jędrzejewicza doszła do skutku nowa ustawa o uposażeniach urzędniczych, zapowiadana od dawna w prasie. Poszła ona po linii wytycznych podanych na Radzie Ministrów przez J. Piłsudskiego. Czytałem protokół tego przemówienia. Świat urzędniczy został przez niego niemal zmieszany z błotem. Uznał ich za głupców i leniwców pogłębiających gmatwaninę biurokratyczną. Tylko dla dyrektorów departamentów okazał trochę wyrozumiałości. Wszystko co niżej to darmozjady. W tym niedocenianiu pracy urzędniczej cywilnej odbijał się brak wyrobienia Piłsudskiego w służbie państwowej. Przyszedł od razu na stanowisko naczelnie i nie zdawał sobie sprawy z pracy administracji państwowej. Ustawa przewidywała dla wyższych stanowisk wybitną podwyżkę uposażeń. Premier otrzymywał 3000 zł plus 3000 zł dodatek funkcyjny, czyli razem 6 000 zł i jeszcze dodatek stołeczny 15% tj. 900 zł. Minister 4 000 zł po połowie gaża zasadnicza i dodatek funkcyjny oraz dodatek stołeczny 600 zł. Wiceminister 3 000 zł, dyrektor departamentu 1000 zł plus 800 zł dodatek funkcyjny, naczelnik Wydziału 700 zł plus 500 zł. Dalsze stopnie już doznały obniżki dotychczasowych poborów. Radca VI st. otrzymywał gaży zasadniczej 450 zł, referendarz VII st. 375 zł, a przecież ci ludzie dźwigali na swej głowie cały ciężar*

Można to wykazać na przykładzie trzech starostów, ukazując przybliżoną wartość wynagrodzenia dla okresu przed reformą i po niej. Wynika to z trudności obliczenia podatku dochodowego i tzw. opłaty emerytalnej, które dotyczyły tylko części uposażenia starosty. Należy oczywiście pamiętać, że poniższe kwoty należałoby w większości przypadków podwoić, a to ze względu na konieczność uwzględnienia zarobków z funduszy samorządowych.

Tab. nr 19. Symulacja zarobków starosty przed i po reformie uposażeniowej z 1933 r.

Stanowisko	Zarobki netto ze Skarbu Państwa przed reformą	Zarobki brutto ze Skarbu Państwa po reformie¹
starosta miechowski w VII st. sl. (X 1929)	474,84	435
starosta kopczyński w VII st. sl. (X 1928)	567,46	435
starosta siedlecki w VI st. sl. (V 1929)	631,40	550

Uwagi: ¹ — różnica w wynagrodzeniu brutto i netto to w istocie kwestia kilkudziesięciu złotych. Wynagrodzenie podstawowe było zwolnione z obciążenia podatkiem dochodowym i opłatą emerytalną.

Opracowanie własne na podstawie: AP Kielce, sygn. 23012; ibidem, sygn. 23463; ibidem, sygn. 23483.

Oczywiście na porównanie obu wielkości wpływ ma także siła nabywcza będąca efektem deflacyjnej polityki prowadzącej do aprecjacji złotówki czy też stagnacja zarobków typowa dla sektora publicznego. Należy także pamiętać, że wspomnianym rozporządzeniem prezydenta RP dokonano kompresji wynagrodzeń urzędniczych o 15%. W naszej ocenie zatem zmiany z 1933 r. prowadziły raczej do obniżenia uposażeń, co zresztą wpisywałoby się w główną motywację przyświecającą polityce personalnej MSW w latach wielkiego kryzysu.

Faktem pozostaje jednak, że starostowie, na tle innych grup pracowni-
czych, byli bardzo dobrze uposażeni. Oprócz około 1100 złotych miesięcznie otrzymywali także świadczenia rzeczowe oraz miewali wynagrodzenia z zajęć ubocznych. O atrakcyjności tego stanowiska decydowało jednak głównie wynagrodzenie z funduszy samorządowych.

Interesująco przedstawiają się proporcje wynagrodzeń starostów oraz oficerów przenoszonych do administracji. Ci ostatni, służąc w stopniu kapitana lub

pracy referendarskiej. [...] Wywołało to duże wrzenie w świecie urzędniczym i opuszczenie się w pracy; K. Duch, op. cit., k. 397–398.

majora, zarabiali z dodatkami funkcyjnymi (np. jako zastępca dowódcy pułku) ok. 600–700 zł miesięcznie⁵⁶. Przeniesienie do administracji, i tak to jest przedstawiane w źródłach, wiązało się z podwyżką zarobków. Warto dodać jednak, że perspektywa ta wyglądała nieco inaczej w przypadku oficerów wyższych stopniem. Starosta grodzki w Gdyni i płk dypl. w stanie spoczynku Mieczysław Pożerski wprost stwierdził, że w związku z tym, iż jego wynagrodzenie jako starosty jest niższe od emerytury wojskowej, odmawia przeniesienia do Nieświeża⁵⁷.

Pisząc o zarobkach starostów warto jeszcze pamiętać o tym, że:

1. Bycie starostą było atrakcyjne finansowo, ale nic nie jest dane na zawsze. W drugiej połowie lat 30., w atmosferze czystki, zdarzały się przypadki anonimowych, nieuzasadnionych donosów, które dla rzekomego obwinionego kończyły się przeniesieniem ze starostwa do urzędu wojewódzkiego. Po oczyszczeniu z zarzutów nie zawsze miał on możliwość powrotu na dotychczasowe stanowisko.
2. Nie wszyscy starostowie zarabiali ok. 1100 zł. Zwłaszcza starostowie grodzcy, jeżeli nie piastowali stanowiska starosty powiatowego, byli w gorszej sytuacji, której nie rekompensowały dodatki lokalne czy funkcyjne.
3. Wyższe stanowisko wiąże się z funkcjami reprezentacyjnymi, które kosztują. Trudno stwierdzić, czy i w jakim stopniu uzasadnione były wyjaśnienia dotyczące źródeł problemów finansowych, składane przez starostów w procesach w drugiej połowie lat 30. Oskarżeni twierdzili, że zadłużali się na potrzeby wystawnych przyjęć dygnitarzy sanacyjnych. Akta osobowe pełne są monitów od różnych instytucji z wezwaniami władz wojewódzkich do wpłynięcia na podwładnych celem zwrotu pożyczonych pieniędzy. Źródła tego stanu były różne: leczenie starosty lub członka rodziny, kształcenie dzieci, konieczność pokrycia kosztów przeniesienia na nowe miejsce służbowe, ale także hazard czy szantaż. W odniesieniu do całości grupy urzędników piastujących stanowiska starościńskie w II RP mówimy tu o wielkości oscylującej w okolicach co najmniej setki.

Warto też pamiętać o tym, że dla niektórych urzędników stanowisko starosty stanowiło swoiste zwieńczenie kariery zawodowej. Tymczasem porównanie płacy urzędników administracji ogólnej z zarobkami w innych działach administracji, które możemy ze względu na wykształcenie traktować jako równorzędne z administracją MSW, np. w wymiarze sprawiedliwości, nie wygląda

⁵⁶ Np. CAW, sygn. I.482.52–4275, k. 1–4; ibidem, sygn. I.482.33-2468, k. 1–4.

⁵⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 951, k. 44, Pismo ministra spraw wewnętrznych do M. Pożerskiego, płk. dypl. w st. sp., mianowanego starostą powiatowym nieświeskim VI st. sł. w Gdyni, Warszawa 6 VI 1931 r.

dla tych pierwszych atrakcyjnie. Pod koniec dwudziestolecia sędzia na początku kariery otrzymywał 425 zł, podczas gdy większość urzędników I kategorii we władzach administracyjnych porównywalne uposażenie (450 zł) otrzymywała na końcu kariery (np. jako radcy w urzędach wojewódzkich). To wszystko musiało wpływać na swoistą negatywną selekcję wśród osób zainteresowanych karierą urzędniczą w dziale MSW.

Mieszkanie starosty

Szczególnym świadczeniem rzeczowym zasługującym na odrębne omówienie było przydzielanie mieszkania służbowego, podobnie zresztą jak wynagrodzenie starosty, pierwotnie nieuregulowane. Koncepcja udostępniania staroście pomieszczeń, w których mógł on być zakwaterowany, wiązała się przede wszystkim z charakterem sprawowanej przezeń funkcji jako urzędnika państwowego, który w każdej chwili może zostać przeniesiony na drugi koniec kraju. Pierwotnie MSW stało na stanowisku, by wojewodowie i starostowie otrzymywali mieszkania służbowe bezpłatnie, a w zakres tego świadczenia wchodziły także bezpłatny opał i oświetlenie. Pojawiły się propozycje jednolitego unormowania zagadnienia, co było przedmiotem starań poszczególnych wojewodów. Np. wojewoda pomorski wprowadził rygorystyczne ograniczenia: *mieszkania służbowe w rządowych budynkach mogą obejmować najwyżej 6 pokoi. Jeżeli zamieszkujący jest kawalerem, wdowcem lub rozdzielonym [rozwiedzionym lub separowanym], na ten czas mieszkanie służbowe może obejmować najwyżej 4 pokoje. Przy obliczaniu liczby pokoi nie bierze się w rachubę alków, przedpokoi, korytarzy, łazienek, spiżarni, kuchni i pokoi dla służby*⁵⁸.

U źródeł zmiany stanowiska władz stały problemy budżetowe — Ministerstwo Skarbu ostro zaoponowało przeciwko tak masowej, ze względu na liczbę starostów, rozrzutności. W efekcie uprawnienie powyższe podtrzymano jedynie w stosunku do wojewodów⁵⁹. Państwo nie było zobligowane do zapewnienia mieszkania (po prostu nie odnotowywano tego w nowych dekretach nominacyjnych), natomiast udostępnienie lokum bez wątpienia poprawiało warunki służby. Zgodnie z wymogami ustawy o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych i wojska z 9 X 1923 r. w przypadku przyznania mieszkania służbowego

⁵⁸ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Tucholskie, sygn. 54, Okólnik wojewody pomorskiego z dn. 17 II 1920 r.

⁵⁹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 556, k. 18, Pismo wojewody poleskiego do ministra spraw wewnętrznych w przedmiocie: sprawa mieszkań wojewodów i starostów, Brześć n/Bugiem 20 II 1923 r.; AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 893, s. 29–30, Pismo MSW do Najwyższej Izby Kontroli Państwa w sprawie mieszkania służbowe wojewodów i starostów, Warszawa 18 IX 1922 r.

wartość tego świadczenia potrącano z poborów⁶⁰. Liczba pokoi nie miała więc większego znaczenia, skoro i tak to starosta za nie płacił. Władze przełożone natomiast przypominały o wymogu reprezentacyjności zajmowanych przez starostę pomieszczeń.

Kwestia mieszkania służbowego dla starosty zależała również od uwarunkowań lokalnych. Łatwiej było o mieszkania służbowe w Polsce Zachodniej czy Centralnej, niż na Kresach Wschodnich⁶¹. Niemniej nawet ośrodki takie jak Warszawa nie były wolne od problemów związanych z zapewnieniem urzędnikom odpowiedniego zakwaterowania⁶². Z drugiej strony w pierwszych latach niepodległości brak mieszkania służbowego niekoniecznie musiał być dużym kłopotem. Jeżeli np. funkcja starosty była sprawowana przez miejscowego właściciela ziemskiego posiadającego w pobliżu majątek, to zazwyczaj po prostu dojeżdżał on do urzędu⁶³. Oczywiście wraz z postępami procesu profesjonalizacji administracji, gdy starostowie stali się pełnoprawnymi urzędnikami państwowymi, takie rozwiązanie nie wchodziło w grę.

Kwestia zapewnienia staroście lokalu mieszkalnego zależała niekiedy od relacji z miejscowym samorządem, albowiem to on przede wszystkim dysponował odpowiednim zapleczem. Jeżeli zatem starosta był nie dość energiczny, skonfliktowany z miejscowym burmistrzem, a na dodatek spór ów wybuchł zanim otrzymał mieszkanie, to mogło się okazać, że będzie czekał na nie przez dwa lata, jak np. starosta jędrzejowski⁶⁴. W innym przypadku, zwłaszcza gdy kwestie świadczeń pieniężnych i rzeczowych dla starostów jako przewodniczących wydziału powiatowego nie zostały uregulowane, opał i światło były niekiedy dostarczane przez samorząd (odliczano to od wynagrodzenia z funduszy samorządowych⁶⁵). Nierzadko jednak starostowie po prostu wynajmowali od prywatnego właściciela mieszkanie, opłacając komorne.

Zarówno ze względu na tryb urzędowania, jak i wygodę starosty optymalnym rozwiązaniem było, by jego mieszkanie znajdowało się w tym samym

⁶⁰ „Dz. U. RP” 1923, nr 116, poz. 924.

⁶¹ W. Mędrzecki, *Inteligencja polska...*, s. 55–56;

⁶² AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 406a, k. 119, Pismo komisarza rządu na m. st. Warszawę do MSW, Warszawa 14 X 1929 r.

⁶³ CAW, odrzuc. 31 I 1938, npag.

⁶⁴ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 373, s. 305–306, Pismo wojewody kieleckiego do MSW w przedmiocie: Dr Wojciech Nowak odwołanie ze stanowiska Starosty, Kielce 28 XII 1920 r.

⁶⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 604, s. 295, Protokół spisany dnia 1 VII 1929 w Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie.

budynku co urząd, np. na piętrze⁶⁶. Takie rozwiązanie pozwalało także elastycznie dostosowywać zagospodarowanie powierzchni⁶⁷.

Mieszkania starostów wyglądały różnie, a zależało to od regionu. Najlepsze warunki urzędowania oraz lokalowe generalnie mogły zaoferować powiaty województw zachodnich. Starosta tucholski miał lokum składającym się z 9 pomieszczeń: salonu, pokoju mieszkalnego, pracowni, sypialni, sypialni dla dzieci, jadalni, pokoju gościnnego, bawialni oraz ubieralni. Powierzchnia mieszkania wynosiła prawie 300 m². Komfort podnosiło zainstalowane w domu ogrzewanie gazowe oraz światło. Nieco gorzej sytuacja wyglądała w województwie kieleckim, ale i tam zdecydowanie dominowały lokale o powierzchni powyżej 100 m², przy zaledwie jednym (w Wierzbniku) mniejszym⁶⁸.

W zasadzie do końca lat 20. brakowało jasnych zasad, jakie świadczenia dotyczące mieszkań przysługują starostom⁶⁹. Jeszcze dłużej władze walczyły z różnymi dodatkowymi i nieuprawnionymi korzyściami czerpanymi przez starostów w związku z ich mieszkaniem. Pojawił się zatem problem obliczenia wartości owoców pozyskanych przez starostę z ogrodu będącego własnością wydziału powiatowego. Znane są przykłady starostów starających się przywłaszczyć elementy umeblowania służbowego mieszkania⁷⁰. Bardziej powszechne było bezpłatne wykorzystywanie funkcjonariuszy samorządowych

⁶⁶ Ibidem, sygn. 661, k. 12–13, Oświadczenie Eustachego Romanowskiego, starosty z Jaworowa na zarzuty posła [Stefana] Puki [b.d.]; AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 253, s. 330, Lustracja urzędu starościńskiego w Radomiu, przeprowadzona przez inspektora starostw w dn. 10, 11, 12 i 13 kwietnia 1922 r.; K. Eichler, *op. cit.*, s. 56.

⁶⁷ *Rozmieszczenie biur uległo ostatnio drobnym zmianom o tyle, że nowy starosta (Füller) jako kawaler odstąpił 3 pokoje z mieszkania starosty na gabinet starosty i przedpokój, łączący się z gabinetem oraz na referat bezp. publ., łączący się z gabinetem starosty przez przedpokój, oraz salę przyjęć pomieścić w danym gabinecie starosty*, AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 299, Charakterystyka i stan organizacyjny starostwa powiatowego brzeskiego, oparte na wynikach lustracji starostwa, przeprowadzonej w dniach 24–28 stycznia 1938 r. (okres porównawczy za czas od r. 1936–1938), Kraków dnia 15 II 1938 r.

⁶⁸ Najlepsze warunki panowały w Będzinie i Radomiu, gdzie starostowie mieli do dyspozycji 215 i 260 m²; AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 893, s. 47–50, Wykaz orientacyjny lokali zajmowanych przez wojewodę i starostów województwa kieleckiego.

⁶⁹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 657, k. 8–9, Pismo starosty krasnostawskiego do wojewody lubelskiego, Krasnystaw 5 III 1922 r.

⁷⁰ Ibidem, sygn. 931, k. 7; ibidem, sygn. 582, t. II, k. 218–222, Wniosek rzecznika dyscyplinarnego MSW w sprawie dyscyplinarnej przeciwko Adamowi Kańskiemu, radcy w Wołyńskim Urzędzie Wojewódzkim, Warszawa 21 V 1937 r. Podobny zamiar został udaremniony także staroście tczewskiemu: AAN, MSW, sygn. 4339, k. 4, Notatka w sprawie zarzutów podniesionych przeciwko naczelnikowi Wydziału Społeczno-Politycznego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie Zygmuntovi Muchniewskiemu w związku z jego urzędowaniem na stanowisku starosty powiatowego i przewodniczącego Wydziału Powiatowego w Tczewie, [1938 lub 1939].

do prac domowych — woźny zajmował się porządkowaniem starościńskiego ogrodu, a urzędniczką bawieniem starościńskich dzieci.

Do 1926 r. pozostała nieuregulowana również kwestia opróżnienia mieszkania służbowego przez starostę. W istocie zależało to tylko od dobrej woli ustępującego. Trzeba jednak przyznać, że złośliwe opóźnianie zwolnienia pomieszczeń służbowych nie było częste, choć zdarzały się przypadki współzamieszkiwania ustępującego i nowo mianowanego⁷¹.

Wraz z innymi kwestiami także uprawnienia do korzystania z mieszkań służbowych przez starostów zatrudnionych bezterminowo na umowach kontraktowych zostały z czasem zrównane⁷².

Starostowie podejmowali również działania mające zapewnić im lepsze warunki bytowe niezależne od przyszłych nominacji urzędniczych. Na przykład starosta lubelski Walery Baraniecki wyrażał zainteresowanie udziałem w prywatnej parcelacji majątku pod Lublinem. 27-morgowa działka miała służyć mu jako podmiejskie lotnisko, przy czym w sąsiedztwie podobne inwestycje planowali również inni przedstawiciele miejscowej elity urzędniczej⁷³. W kontekście nadzoru wojewody nad starostą należy nadmienić, że i ten zakup wymagał jego zgody, choć starosta nie posiłkował się zapomogami z urzędu.

3. Zajęcia uboczne

Ciekawa jest kwestia ubocznych zajęć starostów. Było to regulowane przepisami ustawy o państwowej służbie cywilnej, która ograniczała możliwości podejmowania dodatkowej pracy. Zajęcie takie nie mogło stać w sprzeczności z obowiązkami służbowymi, przeszkadzać w nich ani wywoływać podejrzeń o stronnictwo przy ich pełnieniu. O tym, czy urzędnik dopuścił się złamania powyższych ograniczeń decydowała władza przełożona, którą funkcjonariusz był zobowiązany każdorazowo informować o swoim zajęciu⁷⁴. Powyższe reguły obowiązywały również w przypadku podjęcia przez urzędnika dodatkowej odpłatnej pracy w innym resorcie — w tej sytuacji

⁷¹ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 22424, s. 80–82, Pismo starosty opatowskiego do Prezydium Województwa w Kielcach, Opatów 25 X 1921 r.; „Dz. U. RP” 1926, nr 93, poz. 540.

⁷² AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 740, npag., Okólnik prezesa RM nr 7 z dnia 1 III 1935 r. w przedmiocie: mieszkania służbowe pracowników kontraktowych.

⁷³ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 42, s. 64, Pismo starosty powiatowego lubelskiego do wojewody w Lublinie w przedmiocie Baraniecki Walery — Lublin kupno gruntu, Lublin 26 IX 1922 r.; Mail od pp. G. i M. Sporysz do autora z dn. 28 IX 2011 r.

⁷⁴ Decyzja w omawianej kwestii była podejmowana w trybie instancyjnym, tj. np. starosta od negatywnej decyzji władz administracji ogólnej II instancji mógł odwołać się do MSW.

wymagano porozumienia się zwierzchników obu służb⁷⁵. Ponadto, zgodnie z ustawą, urzędnikowi od ósmego stopnia służbowego wykonującemu władzę administracyjną lub sądowniczą nie wolno było posiadać na terenie podlegającym jego władzy przedsiębiorstwa rolnego, przemysłowego i handlowego. Naruszenie tego przepisu (art. 30 ustawy urzędniczej) stało się podstawą wspomnianego już zwolnienia ze służby starosty wąbrzeskiego dr. Józefa Szczepańskiego⁷⁶. Zarzuty dotyczące kolizji obowiązków służbowych z zajęciami ubocznym pojawiły się również w odniesieniu do starosty leszczyńskiego, Tadeusza Sobeskiego, co w połączeniu z oskarżeniem o świadomą niedyskrecję wobec lokalnego przemysłownika oraz nieuzasadnione aresztowanie dwóch osób ostatecznie doprowadziło do jego odejścia ze służby państwowej⁷⁷.

Do unormowania kwestii zajęć dodatkowych doszło dopiero w 1922 r., wcześniej jednak podjęto działania zmierzające do zorientowania się w skali zjawiska oraz poddano je pewnej kontroli.

Wśród trudniących się pozaurzędowymi zajęciami ubocznymi dominowali raczej urzędnicy z działów fachowych — architekci powiatowi sporządzający plany osobom fizycznym i pobierający wynagrodzenie według stawek rynkowych, inżynierowie powiatowi (z działu Ministerstwa Robót Publicznych) dorabiający sobie przy budowie dróg bitych, weterynarze a także powiatowi lekarze prowadzący prywatne praktyki⁷⁸. W efekcie resort nalegał, by dodat-

⁷⁵ „Dz. U. RP” 1922, nr 21, poz. 164; Okólnik wojewody wołyńskiego nr 29 z dn. 8 XI 1923 r. w przedmiocie: w sprawie zajęć ubocznych funkcjonariuszów państwowych z resortu Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych, („Dz. U. Województwa Wołyńskiego” 1923, nr 11, poz. 149).

⁷⁶ *Pan Minister odstępuję bowiem chwilowo od jakichkolwiek zarządzeń na podstawie art. 30 ustawy o państwowej służbie cywilnej z dnia 17 lutego 1922 r. wobec tych starostów, którzy z tytułu posiadania, na terenie ich władzy podlegającym, przedsiębiorstwa rolnego, nie dali powodu do żadnych sprzeczności, bądź to z ludnością miejscową bądź to z urzędem im powierzonym, a jako długoletni dobrzy administratorowie* [podkr. oryg.] powiatu posiadają zupełne zaufanie i uznanie ludności powiatu. Bezwarunkowo już teraz należy przestrzegać postanowień powołanego art. wobec nowomianowanych starostów; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 948, s. 95, Pismo MSW Dep. V do wojewody pomorskiego, Poznań 20 VI 1922 r.; ibidem, sygn. 963, k. 105, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewody pomorskiego w sprawie posiadłości rolnej Starosty Dra Szczepańskiego w Wąbrzeźnie.

⁷⁷ Ibidem, sygn. 499, k. 3, Pismo wojewody poznańskiego do MSW, Poznań 8 X 1923 r.; ibidem, k. 27, Wniosek rzecznika dyscyplinarnego WKD przy MSW w sprawie Tadeusza Sobeskiego, b. starosty leszczyńskiego, Warszawa 11 I 1924 r.

⁷⁸ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 25, s. 62, Pismo starosty pińczowskiego do Prezydium Województwa w Kielcach, Pińczów 12 VII 1923 r.

kowe zatrudnienie urzędnika państwowego stanowiło raczej wyjątek od reguły niż powszechnie obowiązującą zasadę⁷⁹.

Urzędnicy referendarscy nie stanowili zbyt rozchwytywanej kategorii pracowników. Najczęściej dorabiali oni, prowadząc szeroko rozumianą działalność dydaktyczną oraz zajęcia powiązane z samorządem. Na terenie województwa kieleckiego pracowali np. jako nauczyciele muzyki czy łaciny, a także pełniąc obowiązki redaktorskie w samorządowych pismach urzędowych⁸⁰. Rzadko wykładane przez nich w szkołach zawodowych przedmioty miały związek z wykonywaną pracą zawodową⁸¹.

Najrzadziej o dodatkowe zatrudnienie starali się starostowie, co wydaje się zrozumiałe. Po pierwsze ich zarobki nie zmuszały do szukania innych źródeł dochodów, po drugie podejmowanie kolejnego zajęcia utrudniał nielimitowany czas pracy, a po trzecie w tym przypadku szczególnie łatwo było o konflikt interesów. Zjawisko nieczęste w przypadku urzędników referendarskich stało się zatem jeszcze rzadsze w przypadku urzędujących starostów. Badania przeprowadzone w związku ze statystyką funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej według stanu na 31 XII 1922 r. wskazywały, że w grupie „wojewodowie i starostowie” jedynie niespełna 3,6 % miało uboczne zajęcie⁸². Ze znanych przypadków można wskazać na wymienionego już starostę grójeckiego Romana Grochowskiego. Uzyskał on zgodę na prowadzenie wykładów o organizacji biurowości w Studium Administracji Komunalnej Wolnej Wszechnicy Polskiej pod warunkiem, że będzie to robił w jedno popołudnie tygodniowo. Przełożonym chodziło przede wszystkim o ograniczenie do minimum jego nieobecności na terenie powiatu, przy czym warto podkreślić, że ograniczenia takie nałożono na starostę, o którego w pewnym sensie się troszczono⁸³. Można podejrzewać, że wojewodowie niechętnie przystawali na zajęcia uboczne starostów. Istotny był także ich rodzaj, gdyż o ile można zrozumieć pracę starosty jako wykładowcy-praktyka, o tyle zagadkowe pozostaje zatrudnienie

⁷⁹ MSW wymieniało: lecznictwo pracowników państwowych, kasy chorych, lekarzy szkolnych, lekarzy załóg wojskowych, lekarzy samorządowych (sejmikowych i miejskich). Ibidem, s. 172–173, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewodów, Delegata Rządu w Wilnie i Komisarza Rządu na m. st. Warszawę, Warszawa 16 II 1924 r.

⁸⁰ Zjawisko to dotyczy także późniejszych starostów. Ibidem, s. 108, Wykaz dodatkowych zajęć funkcjonariuszów państwowych [w starostwie w Radomiu]; ibidem, s. 147–148, Pismo starosty kozienickiego do wojewody kieleckiego, Kozienice 30 XI 1923 r.; ibidem, sygn. 21977, k. 191, Pismo Mieczysława Bielawki, referendarza VII st. sł. do wojewody w Kielcach, Częstochowa 23 I 1930 r.

⁸¹ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 310, Pismo starosty powiatowego białskiego do wojewody lubelskiego, Biała Podlaska 10 V 1927 r.

⁸² *Funkcjonariusze państwowej...*, s. 26.

⁸³ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 22439, k. 37, Pismo wojewody warszawskiego do prowizorycznego starosty powiatowego w Grójcu, Warszawa 28 II 1933 r.

starosty powiatowego kieleckiego Anatola Pawłowicza w firmie „Marmury Kieleckie”, które mogło nosić znamiona działań mających zjednać go dla podmiotu gospodarczego⁸⁴.

Na początku 1927 r. MSW przeprowadziło akcję zbierania informacji o urzędnikach administracyjnych poświęcających się dodatkowej pracy naukowej. Jej inspiratorem był M. Jaroszyński, a miała ona na celu stworzenie zaplecza personalnego dla kierowanego przezeń miesięcznika „Samorząd”⁸⁵.

Inną formą zajęcia ubocznego urzędników referendarskich administracji ogólnej, w sporej części prawników, były także aplikacje sądowe. Podejmowali je głównie pracownicy urzędów wojewódzkich lub niektórych starostw grodzkich, a wiązało się z pragnieniem przejścia z administracji do adwokatury⁸⁶.

Organy podmiotów komunalnych

Odrębnym problemem dotyczącym funkcjonariuszy państwowych, także z działu administracji ogólnej, było, podniesione na początku lat 30., zasiadanie w organach spółek i przedsiębiorstw samorządowych, tudzież piastowanie w nich innych funkcji. Zainteresowanie władz wzbudził wówczas fakt nie tylko ekonomiczny, ale i prasowy, że w warunkach ciężkiego kryzysu istnieje grupa, której przedstawiciele zasiadają np. w dziewięciu radach nadzorczych, z oczywistą szkodą dla wykonywania nadzoru i równie oczywistą korzyścią dla własnych kieszeni⁸⁷. Zjawisko to nie było w przypadku urzędników ZC MSW zbyt powszechne, w pierwszej bowiem kolejności kandydatów poszukiwano, co logiczne, wśród urzędników Ministerstwa Skarbu. Zdecydowanie częściej natomiast występowało ono na szczeblu struktur wojewódzkich i powiatowych. Pojawiały się również przy tej okazji wątpliwości co do interpretacji — czy należy w taki sam sposób traktować urzędników do rad wyznaczanych i wybieranych. Wydaje się, że w korespondencji z MSW władze wojewódzkie generalnie zastosowały węższą wykładnię. Przyjęto że chodzi o nominowanych, a tych rzeczywiście wśród starostów czy urzędników wojewódzkich nie

⁸⁴ Ibidem, sygn. 25, s. 109, Pismo starosty kieleckiego do Prezydium Województwa Kieleckiego, Kielce 29 V 1922 r.

⁸⁵ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 310, npag., Pismo podsekretarza stanu w MSW do wojewodów, komisarza rządu... w przedmiocie: Ankieta o urzędnikach, poświęcających się pracy naukowej, Warszawa 30 III 1927 r.

⁸⁶ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 746, t. I, k. 141, Pismo referendarza i p.o. wojewódzkiego inspektora starostw do wojewody w Lublinie, Lublin 8 VIII 1932 r.; AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1640, k. 84, Pismo prezesa SA w Lublinie do Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie w sprawie mianowania asesora starostwa grodzkiego w Lublinie Z. Ptaszyńskiego aplikantem sądowym, Lublin 22 X 1932 r.

⁸⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 779, k. 2, Okólnik Prezesa RM nr 8 z dn. 12 III 1932 r. w przedmiocie: udział przedstawicieli władz, urzędów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych w radach nadzorczych i zarządach innych przedsiębiorstw.

znajdziemy. Normą natomiast było, o czym już wspomniano, zasiadanie z wyboru w radach bądź zarządach powiatowych Komunalnych Kas Oszczędności. Na terenie województwa lwowskiego w zdecydowanej większości były to funkcje piastowane społecznie, bezpłatnie. Wynagrodzenia otrzymywali dwaj zastępcy starostów — Henryk Kisielewski za zasiadanie w zarządzie KKO powiatu drohobyckiego (150 zł miesięcznie) oraz Józef Bauer jako członek Rady Nadzorczej przedsiębiorstwa „Elewator zbożowy” w Sokalu (10 zł za posiedzenie)⁸⁸. W województwie warszawskim Józef Przybyszewski, były starosta i naczelnik wydziału w urzędzie wojewódzkim pobierał 250 zł miesięcznie z tytułu piastowania funkcji wiceprezesa Zarządu Związku Międzykomunalnego Budowy Zakładu Psychiatrycznego Województwa Warszawskiego, a starosta radzyński Stefan Morawski jako prezes Rady Nadzorczej KKO — 10 zł za posiedzenie. W województwie tarnopolskim, podobnie jak we lwowskim, większość starostów zasiadała w radach nadzorczych KKO bezpłatnie. Ciekawy był przypadek w województwie poleskim, gdzie starosta brzeski Stefan Wendorff, jako prezes tamtejszej KKO pobierał 100 zł miesięcznie. Pod wpływem zainteresowania władz z dodatkowych pieniędzy zrezygnował i w radzie pracował *począwszy od lipca 1932 r. bezinteresownie*⁸⁹.

W województwie wołyńskim obsada rad nadzorczych wpisywała się w praktykę wyzysku mieszkańców tego regionu — dostarczona do MSW lista osób, których dotyczył omawiany problem liczyła 51 pozycji. Z analizy przykładów starostów wynika, że starosta kowelski W. Weber pobierał 150 zł miesięcznie z tytułu administracji majątkiem rolnym (za co płacił powiatowy związek komunalny), starosta horochowski W. Krzyżanowski jako członek rady nadzorczej „Elewator zbożowy” w Sokalu pobierał 30 zł za posiedzenie⁹⁰, a z tytułu funkcji naczelnika powiatowej KKO — 12 zł za posiedzenie. Jeden z uczestników „układu wołyńskiego”, starosta rówieński S.R. Bogusławski był prezesem trzech rad nadzorczych: KKO w Równem, Komunalnej Spółdzielni Rolniczo-Handlowej i Drukarni Samorządowej w Równem. Pierwotnie nie ujawnił danych dotyczących wynagrodzenia, a potem stwierdził, że wymienione funkcje sprawuje społecznie⁹¹. Na tym tle może nie robi już większego

⁸⁸ Ibidem, k. 16–17, Pismo wojewody lwowskiego do MSW w przedmiocie: udział przedstawicieli władz urzędów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych w radach nadzorczych i zarządach innych przedsiębiorstw, Lwów 9 IV 1932 r.

⁸⁹ Ibidem, k. 23, Wykaz urzędników i pracowników starostw i urzędu wojewódzkiego województwa poleskiego, którzy z tytułu swego stanowiska pełnią funkcje członków zarządu lub rad nadzorczych, komisarzy etc. w przedsiębiorstwach handlowych, przemysłowych i finansowych.

⁹⁰ Jeździł do województwa lwowskiego.

⁹¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 779, k. 27–28, Pismo wojewody wołyńskiego do MSW w przedmiocie: udział przedstawicieli władz, urzędów, instytucji i przedsiębiorstw pań-

wrażenia sytuacja w województwach pomorskim i poznańskim. Ich specyfika wynikała zasadniczo z rozbudowanych struktur społeczno-gospodarczych. Starosta chełmiński Leon Ossowski zasiadał we władzach sześciu instytucji, pobierając wynagrodzenie tylko w jednej z nich, a starosta morski w Wejherowie, Władysław Henszel, społecznie pracował w pięciu z siedmiu⁹². W województwie pomorskim wszyscy starostowie „gdzieś” zasiadali i brali z tego tytułu wynagrodzenie, co dodatkowo utwierdzało w miejscowym społeczeństwie negatywny obraz sanacyjnej władzy.

Starostowie zazwyczaj zasiadali w KKO funkcjonujących w zarządzanych przez nich powiatach. Swoistą normą było piastowanie tych funkcji bezpłatnie (jako część służby na stanowisku starościńskim) albo za symbolicznym wynagrodzeniem. Jeżeli wynagrodzenia były większe, to zazwyczaj przedstawicielami administracji ogólnej I instancji we władzach kas byli zastępcy starosty. Zdarzały się również przypadki zasiadania w spółkach samorządowych (w których wynagrodzenia płatne ryczałtem miesięcznym lub od posiedzenia były również dość niskie). Wyjątek stanowiły województwa wołyńskie, pomorskie i poznańskie, gdzie normą było zasiadanie we władzach spółek oraz przedsiębiorstw samorządowych i państwowych i pobieranie z tego tytułu wynagrodzenia.

Wśród „ubocznie dorabiających” znajdowali się również b. starostowie, którzy w wyniku awansu osiągnęli wysokie stanowiska w resorcie. Do takich przypadków można zaliczyć Władysława Korsaka, ówczesnego podsekretarza stanu w MSW, który w 1932 r. zasiadał w radach nadzorczych BGK S.A., Polskiego Banku Komunalnego S.A. w Warszawie, Zrzeszenia Gospodarczo-Inwestycyjnego Samorządów Powiatowych oraz radzie administracyjnej PZInż. Zgodnie z jego własnymi zeznaniami udział w pracach tych organów

stwowych w radach nadzorczych i zarządach innych przedsiębiorstw — zajęcia uboczne, b.d. i m.w.; ibidem, k. 41, Pismo wojewody wołyńskiego do MSW w przedmiocie: udział przedstawicieli władz, urzędów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych w radach nadzorczych i zarządach innych przedsiębiorstw — zajęcia uboczne, b.d. i m.w.

⁹² L. Ossowski: Związek Elektryfikacyjny powiatów Chełmno, Świecie, Toruń (prezes), Związek Powiatów Województwa Pomorskiego (prezes), Pomorskie Kamieniolomy Samorządowe (wiceprezes), KKO pow. Chełmno (naczelnik Zarządu), Komunalny Bank Kredytowy w Poznaniu (czł. Rady), Związek Powiatów RP w Warszawie (czł. Rady); W. Henszel: KKO w Wejherowie (naczelnik Zarządu), KKO w Pucku (naczelnik Zarządu), Sekcja Ubezpieczeń od wypadków (kierownik), Mleczarnia Spółdzielcza w Gdyni (prezes Rady Nadzorczej), Nadmorski Związek Propagandy Turystycznej (prezes), Komitet Budowy Drogi Nadmorskiej (czł. Komitetu), Instytucja Zastępcza Fundusz Bezrobocia (kierownik). Ibidem, k. 34–37, Pismo wojewody pomorskiego do MSW w przedmiocie: udział przedstawicieli władz, urzędów i przedsiębiorstw państwowych w radach nadzorczych i zarządach innych przedsiębiorstw. Należy podkreślić, że Ossowski pracował w administracji ogólnej na Pomorzu od jego przyłączenia do Polski.

miał mu przynosić w granicach 9 tys. zł rocznie⁹³. Na tym tle Józef Ołpiński, ówczesny wicekomisarz rządu na m. st. Warszawę, pobierający jako członek rady nadzorczej Spółdzielni „Współpraca” od 60 do 120 zł miesięcznie i przekazujący je na cele Zarządu Okręgu ZLP, który oddelegował go do rady, oraz 75 zł miesięcznie z tytułu zasiadania w Radzie Spółdzielczego Gospodarczo-Inwestycyjnego Zrzeszenia Samorządów Powiatowych jawi się jako społecznik⁹⁴.

Wysokość dodatkowego wynagrodzenia z tytułu zasiadania w organach podmiotów kontrolowanych przez związki komunalne została ograniczona okólnikami MSW z 13 II 1928 r. oraz z 22 VII 1930 r. Możliwość jego pobierania uzależniona była tego, czy starosta faktycznie pracował, czy też tylko zasiadał. Oznaczało to, że z tytułu zasiadania w radzie spółki komunalnej starosta mógł zarobić od 130 do 150 zł miesięcznie. Niektórzy oczywiście przekroczyli te wskaźniki (np. starosta Józefa Bereta zarobił jako członek rady S.A. Karbid Wielkopolski 4650 zł w ciągu roku), w związku z czym MSW przystąpiło do redukcji wynagrodzeń⁹⁵.

Warto podkreślić przy tej okazji, że działania MSW na początku lat 30. miały na celu raczej ukrócenie (chyba nie dość skuteczne) występujących patologii, niż eliminację zjawiska. Co więcej, w oparciu o dane zbierane przy okazji kolejnej tego typu akcji w 1936 r., można stwierdzić, że zjawisko ubocznego zarabiania ewidentnie przybierało na sile i stawało się coraz powszechniejsze⁹⁶. Z drugiej strony należy pamiętać, że działalność starostów w powiatowych KKO wiązała się ze spełnianiem przez nich funkcji przewodniczących wydziałów powiatowych. Instytucje te były mocno zakorzenione na terenie zaboru pruskiego i austriackiego, natomiast nieco słabiej w byłym zaborze rosyjskim⁹⁷. Ich działalność była nastawiona przede wszystkim na zapewnienie bezpieczeństwa lokowanych w nich oszczędności. Stąd też, mimo że to związki komunalne będące założycielami KKO gwarantowały lokaty, to generalnie ra-

⁹³ Ibidem, k. 4–5, Pismo podsekretarza stanu w MSW do dyrektora Departamentu I MSW, Warszawa 21 IV 1932 r.

⁹⁴ Ibidem, k. 24, Pismo komisarz rządu m. st. Warszawa do MSW, Warszawa 9 IV 1932 r.

⁹⁵ Ibidem, k. 45–46, Pismo ministra spraw wewnętrznych do prezesa RM w przedmiocie udział przedstawicieli władz, urzędów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych w radach i zarządach innych przedsiębiorstw.

⁹⁶ Ibidem, k. 109, Okólnik prezesa RM z dn. 28 VII 1936 r. w przedmiocie: wykaz funkcjonariuszów państwowych, otrzymujących dodatkowe wynagrodzenie lub wynagrodzenie z tytułu zajęć ubocznych.

⁹⁷ Na temat zadań i funkcjonowania KKO por. szerzej: K. Windakiewicz, *Komunalne Kasy Oszczędności w Rzeczypospolitej Polskiej (organizacja dotychczasowa, ustrój i ustawodawstwo obecne)*, Poznań 1928; R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 164–168.

czej nie korzystały one z przyznawanego przez nie kredytu⁹⁸. Należy pamiętać, że zasiadanie w radzie czy zarządzie tych instytucji było związane nie tylko z pobieraniem dodatkowego uposażenia, ale także stanowiło element realizacji polityki gospodarczej na terenie powiatu poprzez możliwość bezpośredniego sterowania tą instytucją finansową. W sytuacjach kryzysowych zdarzało się starostom po sięgać po środki tam zgromadzone, choć trzeba też pamiętać że robili to *de facto* bezprawnie, w formie kilkudniowych „pożyczek” np. na pensje dla pracowników⁹⁹.

Organizacje samorządowe

Specyficznymi strukturami, w ramach których działali starostwie były również organizacje zrzeszające powiatowe związki komunalne¹⁰⁰. Przynależność powiatów do nich zazwyczaj miała charakter dobrowolny (poza Związkiem Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego), wiązała się z koniecznością opłacania składek, ale przynosiła także samorządom wymierne korzyści¹⁰¹.

Organizacją skupiającą samorządy powiatowe reprezentującą ich interesy wobec struktur państwowych było Biuro Zjazdów Samorządu Ziemińskiego (Związek Sejmików Powiatowych Rzeczypospolitej Polskiej, a od 1932 r. Związek Powiatów RP). Zgodnie z założeniami instytucja ta, powstała w grudniu 1923 r., miała reprezentować samorząd i bronić jego interesów, służyć wymianie doświadczeń oraz propagowaniu idei samorządu. Cele te starano się osiągać poprzez opiniowanie prawodawstwa, konferencje, doradztwo a także działalność wydawniczą. W Radzie oraz w Zarządzie Rady Zjazdów również znajdziemy liczną grupę starostów reprezentujących w tej organizacji struktury samorządu powiatowego¹⁰².

⁹⁸ W. Morawski, *Słownik historyczny bankowości polskiej do 1939 roku*, Warszawa 1998, s. 55–58.

⁹⁹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 688, k. 7 i nn, Pismo wojewody śląskiego do dyrektora Biura Personalnego MSW dotyczy: Szaliński Tadeusz starosta — dochodzenie, Katowice 4 II 1939 r.; W.M. Zawadzki, *op. cit.*, s. 94.

¹⁰⁰ Szerzej na temat organizacji skupiających gminy i powiaty por. M. Grzybowska, *op. cit.*, s. 337–381.

¹⁰¹ Związek Powiatów Polskich organizował pomoc prawną dla reprezentacji powiatowych związków komunalnych przed NTA czy SO w Warszawie. Mimo że była ona odpłatna wydaje się, iż i tak korzystanie z tej formy pomocy było dla samorządów korzystne. AAN, Związek Powiatów Polskich, sygn. 6.

¹⁰² W roku 1926 w Radzie Zjazdów zasiadali: W. Gajewski (Skierniewice), W. Lamot (Pińczów), J. Rudnicki (Biała Podlaska), A. Remiszewski (Łódź), K. Dziewanowski (Płock, b. komisarz ludowy), Z. Robakiewicz (Krzemieniec), W. Dalbor (Krotoszyn), B. Dietl (Inowrocław), B. Lipski (Puck), L. Ossowski (Grudziądz), W. Dytkiewicz (Tczew), J. Ledwoch (Włoszczowa, b. komisarz ludowy tamże), T. Kłos (Poznań), S. Boguszewski (Warszawa, b. komisarz ludowy w Garwolinie), M. Jaroszyński (b. starosta w Mławie, będący jednocześnie dyrektorem Biura Zjazdów), W. Korsak (Warszawa). *Biuro Zjazdów Samorządu Terytorialnego*.

Ważnym przejawem działalności Biura Zjazdów były publikacje. Nakładem powołanej przez nie Spółki Wydawniczej „Samorząd” ukazywał się sztańdardowy tytuł samorządu powiatowego — „Samorząd”, a następnie także „Samorząd Terytorialny”. Jak wspomniano, na łamach tych pism często publikowali niektórzy starostowie. W 1930 r. spółka ta zmieniła nazwę na Samorządowy Instytut Wydawniczy sp. z o.o. Zajmowała się ona przygotowywaniem publikacji o tematyce samorządowej, zarówno o charakterze teoretycznym, jak i praktycznym, w postaci kalendarzy czy druków urzędowych¹⁰³. Instytut był miejscem pozwalającym na aktywność tym starostom, którzy wykazywali zacięcie samorządowe, a znajdowali się już poza strukturami administracji albo ze względu na posłowanie, albo z powodu emerytury. Można tu wymienić prezesa SIW Edwarda Dunin-Markiewicza, a także Jerzego Stamirowskiego czy Kazimierza Kühna.

Działalność Biura Zjazdów oraz SIW uzupełniało Spółdzielcze Gospodarczo-Inwestycyjne Zrzeszenie Samorządów Powiatowych. Powstało ono w formie spółdzielni w 1921 r. i kładło nacisk przede wszystkim na ekonomiczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, ale i gospodarczego. Zrzeszenie utrzymywało się ze składek, a członkostwo w powiatowych związkach komunalnych w nim było dobrowolne¹⁰⁴. Prezesem jego Rady był Władysław Korsak.

Starostowie byli również aktywni w organizacjach samorządowych o charakterze regionalnym. Do takich należał np. istniejący od 1919 r. Związek Powiatów Poznańskich (od 1924 r. Związek Powiatów Województwa Poznańskiego). Był on organizacją mającą reprezentować interesy wielkopolskiego samorządu powiatowego, przygotowywać projekty rozwiązań legislacyjnych i zajmować się działalnością promocyjną. Dokonania Związku Powiatów Poznańskich były na tyle dobrze postrzegane, że należały doń wszystkie powiaty województwa poznańskiego¹⁰⁵. W gronie najwybitniejszych działaczy tej organizacji znajdziemy jej przewodniczących Tadeusza Kłosa, dr. Zbigniewa Jerzykowskiego, Feliksa Kasprzaka czy dr. Władysława Dalbora¹⁰⁶. W 1932 r. Związek Powiatów Województwa Poznańskiego połączył się z podobną,

go, [w:] *Kalendarz Samorządowy na rok 1926*, Warszawa 1926, cz. III, s. 172–175; M. Grzybowska, *op. cit.*, s. 354–356.

¹⁰³ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 14, t. I, k. 549, Charakterystyka i stan organizacyjny starostwa powiatowego chrzanowskiego, oparte na wynikach lustracji starostwa przeprowadzonej w dniach 22–23, 25–26 i 28 maja 1936 r. przez wojewódzkiego inspektora starostw. Okres porównawczy za czas od r. 1935–1936 r.

¹⁰⁴ *Kalendarz Samorządowy na rok 1930*, Warszawa 1930, s. 133–134.

¹⁰⁵ R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 41.

¹⁰⁶ CAW, odrzuc. 12 VI 1935, npag.; R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 40–43.

istniejącą od 1925 r. organizacją, Związkiem Powiatów Województwa Pomorskiego.

Specyficzna była pozycja powstałej na mocy rozporządzenia RM z 22 II 1927 r. Państwowej Rady Samorządowej. W jej skład miało wchodzić m.in. ośmiu przedstawicieli gmin miejskich oraz powiatowych związków samorządowych, a powołana ona była do opiniowania aktów prawnych o znaczeniu istotnym dla samorządu. W praktyce PRS nie odegrała większej roli — dopóki M. Jaroszyński był wiceministrem spraw wewnętrznych zebrała się ona trzykrotnie, a później, mimo monitów ze strony środowisk samorządowych, jej działalność całkowicie zamarła¹⁰⁷.

Odmienny od wymienionych charakter miał Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego. Został on powołany na podstawie rozporządzenia prezydenta RP z 24 X 1934 r. i był instytucją odpowiedzialną przede wszystkim za dokonywanie kontroli gospodarki prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego¹⁰⁸. Powiatowe związki samorządowe należały do niego z mocy prawa, a organizacja była utrzymywana z obligatoryjnych składek członków. Powołanie Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego należy traktować jako kolejny przejaw realizacji piłsudczykowskiej koncepcji samorządu funkcjonującego w oparciu o państwo i z jego istotnym udziałem. Rząd zapewnił sobie nie tylko obowiązkowa przynależność powiatów do Związku ale także dominujący wpływ na tę organizację poprzez prawo nominowania prezesa Związku przez prezesa RM¹⁰⁹. Należy pamiętać, że tendencje aparatu państwowego do nadzoru nad gospodarką komunalną nie były bezpodstawne. Jak wspomniano przy okazji postępowań dyscyplinarnych wytaczanych starostom, to przede wszystkim w finansach samorządowych dochodziło do mniej lub bardziej zawinionych nieprawidłowości. Związek Rewizyjny miał temu zapobiegać.

Czynnikiem łączącym Państwową Radę Samorządową oraz Związek Rewizyjny był *spiritus movens* polskiego samorządu, jeden z najwybitniejszych specjalistów z zakresu myśli administracyjnej, wielokrotnie już wspomniany prof. Maurycy Jaroszyński. Zainicjował on prawdopodobnie wydanie rozporządzenia RM tworzącego Państwową Radę Samorządową, jak również był prezesem Związku Rewizyjnego (w latach 1934–1938)¹¹⁰.

¹⁰⁷ M. Grzybowska, *op. cit.*, s. 376–381.

¹⁰⁸ „Dz. U. RP 1934”, nr 94, poz. 847.

¹⁰⁹ M. Grzybowska, *op. cit.*, s. 373–376.

¹¹⁰ A. Rychły-Mierzwa, *op. cit.*, s. 85–88.

Organizacjach pomocowe

Starostowie oraz byli starostowie angażowali się również w prace w strukturach samopomocowych. Były to zarówno organizacje urzędnicze, jak i kombatanckie. Urzędujący starostowie nie uchylali się od członkostwa w tych pierwszych, aczkolwiek zazwyczaj nie odgrywali w nich większej roli. Podobnie zresztą rzecz się ma z byłymi starostami. Z przeanalizowanych materiałów wynika, że tylko jeden z nich był członkiem zarządu Kooperatywy Urzędników Państwowych w Warszawie oraz prezesował Kasie Wzajemnej Pomocy Pracowników jednego z urzędów wojewódzkich. Nie napotkano jednak przykładów zaangażowania starostów i byłych starostów w działalność najpoważniejszej organizacji, jaką było Stowarzyszenie Urzędników Państwowych¹¹¹.

Nieco inaczej kształtowała się kwestia udzielenia wsparcia przez starostów kolegom, byłym legionistom. Na istotne znaczenie tego zjawiska może wskazywać stosunkowo liczna obecność przedstawicieli tego środowiska kombatanckiego w administracji, nie tylko po przewrocie, ale także przed nim, jego spójność (co nie znaczy, że nie występowały w nim podziały) czy też wprowadzone drogą praktyczną i formalną systemowe ułatwienia w zakresie przyjmowania przedstawicieli tej grupy do służby państwowej. Aktywność ZLP związana z odgrywaniem roli swoistego biura pośrednictwa pracy i organizacji wywierającej presję na rządzących kolegów stanowiła istotny element jego działalności¹¹². Obiektem owej presji byli również wysoko postawieni w administracji ekslegioniści. Co charakterystyczne, pomoc ta była udzielana raczej przez byłych starostów, którzy zdążyli awansować na naczelników wydziałów i wicewojewodów — wydaje się, że to oni dysponowali większymi niż urzędujący starostowie możliwościami „upchania” kolegów w administracji lub przedsiębiorstwach publicznych¹¹³. Tym bardziej że wykorzystywanie starostów — b. kolegów z Legionów odbywało się również nie tylko w sposób systemowy, w myśl ogólnych zarządzeń, ale także przez regionalne i lokalne struktury ZLP na własną rękę¹¹⁴.

¹¹¹ CAW, ap 7 prac. cyw., npag.; P. Górski, *op. cit.*, s. 165–170.

¹¹² W. Mędrzecki, *Inteligencja polska...*, s. 203; E. Kossewska, *Związek Legionistów Polskich 1922–1939*, Warszawa 2003, s. 150.

¹¹³ CAW, KZ 16–211, npag.; AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 406a, k. 5v, Wykaz stanu służby.

¹¹⁴ AP Kraków, Starostwo Grodzkie Krakowskie, StGKr 101, s. 525, Pismo prezesa Związku Legionistów Polskich oddział: Podgórze-Plaszów do starostwa grodzkiego w Krakowie, Podgórze-Plaszów 16 VIII 1930 r.

Organizacje społeczne

Szczególnie istotnym elementem obecności starostów w środowiskach lokalnych była ich aktywność w organizacjach społecznych. Zakres tego zjawiska jest nieostry — zasiadanie starostów w różnorodnych ciałach kolegialnych i zarządach organizacji społecznych — z perspektywy przeciętnego obywatela — zlewało się. Ludzie często nie widzieli różnicy między aktywnością starosty wynikającą z jego wewnętrznego przekonania a efektami odgórnych poleceń. Sferą, w ramach której dochodziło do krzyżowania się działań bazujących na przepisach i tych opierających się na wytycznych władz wyższych były wspomniane już tzw. akcje społeczne. W przypadku tych akcji oraz działalności w organizacjach społecznych motywacja była taka sama — starosta jest reprezentantem rządu w terenie i jednocześnie liderem miejscowych elit. Tym, co je różnicowało, była kwestia trwałości. Akcje społeczne miały charakter doraźny i jako forma działalności bardziej wpisywały się w funkcjonowanie administracji. Działalność w organizacjach społecznych w dużo większym stopniu zależała od inicjatywy starosty.

Skala zaangażowania społecznego starostów nie miała w II Rzeczypospolitej charakteru stałego i jednolitego. Bardzo widoczny podział wytyczony został także i w tym obszarze przez przewrót majowy. Wydaje się, że cezura ta miała przede wszystkim wymiar praktyczny i wiązała się ze zmianą postrzegania roli i znaczenia urzędnika w społeczeństwie. Przed 1926 r. również dostrzegano, że urzędnik powinien angażować się w działalność pozasłużbową, brakowało jednak bodźców, wytycznych, a przede wszystkim egzekwowania tego zalecenia¹¹⁵. Tym bardziej że osiągnięciu tego celu mentalnie opierała się bardzo istotna grupa, czyli byli urzędnicy galicyjscy. Warto przytoczyć słowa jednego z przedstawicieli tego środowiska, dr. Tadeusza Spissa, według którego *od urzędnika [austriackiego] wymagano pracy w urzędzie. Dla pracy jego poza urzędem, a przede wszystkim dla pracy społecznej władze centralne nie miały zrozumienia, patrzono na nią niechętnie, już choćby dlatego, że odciągała część energii i sił danego osobnika od pracy urzędowej [...]* Dlatego typem urzędnika austriackiego był człowiek wykształcony, który jednak poza urzędem, oprócz życia towarzyskiego, nie udzielał się nigdzie¹¹⁶. Co prawda charakterystyka ta dotyczyła kadr galicyjskich pierwszego dziesięciolecia XX wieku, niemniej przyzwyczajenia były zdecydowanie trwalsze. Stąd też podejmowane „w duchu nowych czasów” przez ministra Składkowskiego próby przekonania podległego aparatu o konieczności zaangażowania się w prace wykraczające poza

¹¹⁵ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sępoleńskie, sygn. 27, s. 225, Pismo okólne wojewody pomorskiego nr 30 z dn. 18 XI 1924 r. w sprawie zapisywania się urzędników na czynnych członków towarzystw polskich.

¹¹⁶ T. Spiss, *op. cit.*, s. 9–10.

mury urzędu spotykały się raczej z typowym dla większości działań ostatniego premiera II RP brakiem zrozumienia, a tym samym stanowiły dodatkowe uzasadnienie kolejnych przeniesień w stan spoczynku. Dodać należy, że nieufnie podchodziło do nich także społeczeństwo. Jak stwierdzał w 1929 r. starosta wadowicki, *ludność jest wobec Urzędu i władz lojalnie usposobioną. Napotyka się jednak pewną nieufność pozostałą częściowo z czasów zaborczych, częściowo z czasów wojny. Ludność zwłaszcza wiejska nie rozumie jeszcze nowych dążeń w kierunku stworzenia nowego typu urzędnika, który nie przychodzi do niej jedynie z nakazem karnym, uciążliwym zarządzeniem lub w celu ściągnięcia podatku, lecz przede wszystkim ma za zadanie wybitną inicjatywę i w pracy około gospodarczego, kulturalnego i oświatowego rozwoju społeczeństwa. Jako przykład tej nieufności podaję, że nawet w takich sprawach, jak w propagandzie melioracji i zalesienia nieużytków, rozwoju sadownictwa, w których idzie o dobro dla samej ludności, ludność ta podejrzewa podstęp zmierzający do pozbawienia jej [ziemi] na rzecz zmeliorowanych i zalesionych gruntów, lub też opodatkowania drzew zasadzonych*¹¹⁷.

Niezależnie od obiekcji obu stron — starostów i ludności miejscowej — po maju staje się widoczna urzędowa presja przełożonych na aktywne zaangażowanie się starostów i podległych im funkcjonariuszy zarówno w działania *ad hoc*, w ramach akcji społecznych, jak i w trwałe struktury organizacji społecznych. Co więcej, nacisk ten nie ograniczał się wyłącznie do urzędników, ale obejmował również ich żony, organizacje kobiece w działalności społecznej spełniały bowiem nader istotną rolę.

Możemy również mówić o zróżnicowaniu geograficznym zaangażowania starostów w działalność społeczną. Władze centralne przykładały dużą wagę do odpowiedniego poparcia społecznego dla propaństwowych inicjatyw w postaci organizacji przysposobienia wojskowego, paramilitarnych, oświatowych etc. Wydaje się jednak, że występowała tu podobna prawidłowość jak w przypadku tworzenia Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem — o ile na terenie np. województw centralnych można było oprzeć się na istniejących organizacjach tudzież wzbudzeniu autentycznego zapału wśród ludności rdzennie polskiej, o tyle na Kresach Wschodnich trzeba było bazować przede wszystkim na szeroko rozumianym aparacie urzędniczym, który musiał pełnić rolę przewodnią, uzupełnianą relatywnie słabymi organizacjami kombatanckimi czy osadniczymi¹¹⁸. Wynikało to zarówno z faktu, że w wielu miejscowościach to urzędnicy

¹¹⁷ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, sygn. UWKr 4, t. X, k. 2269 i nn., Protokół powiatowego zebrania periodycznego odbytego dn. 1 X 1929 r. w starostwie powiatowym wadowickim.

¹¹⁸ W. Mędrzecki, *Inteligencja polska...*, s. 82–92, 196–204; M. Jabłonowski, *op. cit.*, s. 121–122.

stanowili jedyną spójną grupę o charakterze inteligenckim, a równocześnie forpocztę polskości. Od zaangażowania urzędników zależało funkcjonowanie różnych organizacji społecznych promujących polskość na Kresach Wschodnich. To szczególne zadanie stawiane urzędnikowi kresowemu odpowiadało charakterystyce niektórych opisanych w rozdz. II środowisk. Swoiste poczucie misji, nieodzowne w panujących na Kresach warunkach urzędowania, mogło z powodzeniem odpowiadać ludziom, którzy stanowili istotny odsetek obsady tamtejszych starostw, czyli „zetowcom” i byłym PPS-owcom¹¹⁹.

Ta kresowa specyfika miała również formalny charakter. Jego przejawem były powstające przede wszystkim w województwach wołyńskim i poleskim tzw. Zjednoczenia Organizacji Społecznych. W zamyśle inicjatorów miały one skupiać wszystkie organizacje społeczne istniejące w powiecie. Dodatkowy bodziec stanowiła infrastruktura, albowiem powoływaniu ZOS towarzyszyły zabiegi związane z budową odpowiednich dla nich siedzib¹²⁰.

Wspomniano, że starostowie i niżsi urzędnicy odnieśli się do pomysłu Składkowskiego niechętnie. Postawa ta przewijała się aż do wybuchu II wojny światowej. O ile starostowie, gdy zorientowali się, że oczekiwanie większego zaangażowania w organizacje społeczne nie jest jednorazowym wybrykiem ministra włączyli się w ich działalność, o tyle z ich podwładnymi były pewne problemy. Zwracano zatem uwagę na ich papierową aktywność, ograniczającą się głównie do płacenia składek. Jako źródło tego stanu wskazywano przeciążenie urzędników pracą¹²¹. Pojawiające się zapowiedzi władz wyższych, że urzędnicy angażujący się w działalność społeczną mogą liczyć na szybszy awans, każą raczej przypuszczać, że, podobnie jak w innych sferach życia urzędniczego, i tu było sporo fasadowości¹²². Trudno zresztą zweryfikować takie deklaracje, albowiem przy awansach brano pod uwagę zbyt wiele czynników. Faktycznie, niektórzy starostowie mogli liczyć na odznaczenia za zasługi dla

¹¹⁹ Np. CAW, KN 16 III 1937, npag., Wniosek na KN; ibidem, sygn. I.482.C.6254, k. 1, Wniosek na nadanie Odznaki Korpusu Ochrony Pogranicza.

¹²⁰ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 300, npag., Pismo starosty powiatowego w Kamieniu Koszyrskim do wojewody poleskiego w przedmiocie: przyjęcie przez Pana Wojewodę, Kamień Koszyrski, 28 XII 1937 r.; H. Zbihorowska-Kościa, *Stefan Czarnocki (1897–1941)*, „Biesiada Krzemieniecka” (Krzemieniec–Londyn–Lublin) 2010, s. 162–163.

¹²¹ Skoro niektórzy mieli znaczne zaległości urlopowe, a często pracowali także po godzinach, to trudno, by jeszcze po pracy ochoczo angażowali się w działalność np. miejscowej komórki PCK. AAN, Urząd Wojewódzki Wileński, sygn. 5, k. 2–12, Protokół zebrania periodycznego naczelników władz II instancji niezespólnych z władzami administracji ogólnej odbytego w dniu 30 XI 1929 r.; Okólnik wojewody wileńskiego nr 23/307 z 19 XII 1928 r. w sprawie pracy społecznej urzędników na terenie powiatów, („Wileński Dziennik Wojewódzki” 1929, nr 1, poz. 2).

¹²² Okólnik wojewody wołyńskiego nr 2 z dn. 18 I 1929 r. w sprawie udziału urzędników w pracy społecznej, („Wołyński Dziennik Wojewódzki” 1929, nr 3, poz. 24).

jakiejś organizacji społecznej. Dodajmy, że o tę aktywność zabiegały także same organizacje w dobrze pojętym własnym interesie — zasiadanie starosty we władzach jakiegoś stowarzyszenia niekoniecznie obligowało do aktywności, ale częstokroć powodowało powstanie swoistego przymusu moralnego udzielenia pomocy finansowej¹²³.

Odpowiedź na pytanie o to, w jakich organizacjach działali starostowie nie jest łatwa. Zgodnie z dokumentami personalnymi i ówczesnymi deklaracjami byli oni szalenie czynni w tak zróżnicowanych strukturach jak Komitet Floty Narodowej, Liga Morska i Rzeczna (Liga Morska i Kolonialna), Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej, Związek Strzelecki, Towarzystwo Gimnastycznego „Sokół” czy liczne organizacje kombatanckich, oświatowe etc. Jak w takiej sytuacji ocenić działalność np. starosty mołodeczańskiego — członkostwo w zarządach Związku Osadników, LOPP, Polskiej Macierzy Szkolnej oraz przewodniczenie komitetom powiatowym FPZOO, Związkowi Rezerwistów i PCK?¹²⁴ Wydaje się fizycznie niemożliwe, nawet w przypadku powiatów kresowych, które oferowały niewiele form spędzania wolnego czasu, by we wszystkich tych organizacjach starosta był aktywny.

W pewnych przypadkach starostowie nie byli w stanie wykręcić się od przyjęcia przewodnictwa w jakiejś strukturze (inna sprawa czy chcieli — zawsze można było potraktować to jako sposób na zaspokojenie ludzkiej próżności) — np. przewodniczeniu komitetom powiatowym LOPP, tym bardziej że działania na rzecz obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej wchodziły także w zakres obowiązków służbowych¹²⁵. Zaangażowanie władz administracji ogólnej w prace LOPP związane było z zaleceniami MSW¹²⁶. Zgodnie z nimi poparcie to miało przejawiać się zabiegami o zwiększanie ich dochodów, przyznawaniem świadczeń w naturze, wreszcie popieraniem w dziedzinie organizacyjno-propagandowej, jak również wsparciem działań promocyjnych¹²⁷.

Możemy także wyróżnić organizacje społeczne, którym przewodniczenie należało do dobrego tonu. Mowa o Związku Legionistów Polskich, Związku

¹²³ Np. J. Szlaszyński, A. Makowski, *op. cit.*, s. 429.

¹²⁴ CAW, sygn. I.482.33–2468, k. 1–4, Kwestionariusz VM, Mołodeczno 1 VI 1933 r. Por. też: ibidem, sygn. I.482.66–5896; ibidem, MN 20 XII 1932, npag., Wniosek na KN.

¹²⁵ AAN, Urząd Wojewódzki Tarnopolski, sygn. 34, Protokół 2-dniowego zjazdu starostów powiatowych województwa tarnopolskiego, jako przewodniczących tymczasowych wydziałów powiatowych odbytego w dniach 19 i 20 V 1932 r. pod przewodnictwem wojewody tarnopolskiego K. Moszyńskiego, s. 16.

¹²⁶ AP Poznań, Urząd Wojewódzki Poznański, sygn. 18, k. 12, Pismo naczelnika Wydziału Wojskowego Urzędu Wojewódzkiego Poznańskiego do wojewody poznańskiego w przedmiocie: materiał na zjazd pp. Wojewodów, Poznań 24 V 1933 r.; T. Białas, *Liga Morska i Kolonialna 1930–1939*, Gdańsk 1983, s. 252.

¹²⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 985, k. 88, Okólnik MSW nr 149 z dn. 26 VIII 1931 r. w sprawie współpracy władz administracji ogólnej z LOPP.

Peowiaków, Federacji Polskich Związków Obrońców Ojczyzny czy Związku Strzeleckim. Władze wojewódzkie uzmysławiały starostom konieczność otoczenia ich szczególną opieką, przejawiającą się także dbałością, *by ludzie podejrzani i niegodni tam nie wciskali się*¹²⁸. Nie może zatem dziwić obowiązkowa oficjalna obecność starostów podczas miejscowych zjazdów, przyjmowanie funkcji we władzach tych organizacji, czasami nawet wtedy, gdy w ich życiorysach brakowało ku temu powodu¹²⁹.

Jedynym racjonalnym rozwiązaniem była formalna przynależność do większości istniejących w powiecie struktur przy równoczesnej dużej aktywności wyłącznie w wybranych obszarach, wynikających przede wszystkim z indywidualnych zainteresowań starosty. W biografiach starostów jest widoczne ograniczenie działalności do niektórych stowarzyszeń. I tak np. starosta kostopolski nie dość że znakomicie współpracował z miejscowym baonem KOP, to był współorganizatorem prawie 40 komórek ZS w swoim powiecie. Z kolei ostatni starosta inowrocławski był niezwykle czynny w Polskim Białym Krzyżu oraz Komitecie Przyjaciół ZS¹³⁰. W przypadku pozostałych organizacji piastowane przez nich funkcje były często na papierze. A nierzadko zapewne zdarzało się, że wszystkie stanowiska w organizacjach społecznych miały charakter fikcyjny.

Działalność pisarska

Niektórzy starostowie uprawiali również, zarówno przed objęciem stanowiska, jak i w trakcie jego piastowania, a także później, różnorodną działalność pisarską. Najczęściej ich publikacje dotyczyły zagadnień wiążących się z pracą w administracji i samorządzie. Starostów i byłych starostów odnajdziemy również na stanowiskach redaktorów naczelnych wielu periodyków o tematyce samorządowej: dr. Władysława Dalbora na czele „Wiadomości Samorządowych”, prof. Maurycego Jaroszyńskiego w kwartalniku „Samorząd Terytorialny” i miesięczniku „Samorząd”, Marcelego Porowskiego w dwutygodniku „Samorząd Miejski”, dr. Józefa Rzóskę w dwutygodniku „Głos Gminy Wiejskiej”, a Wacława Gajewskiego w dwutygodniku „Oszczędność”¹³¹.

¹²⁸ AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 4, t. X, k. 1526, Protokół normalnego zjazdu starostów województwa łakowskiego odbytego w dniach 16 i 17 II 1929 r. w Wydziale Prezydyjnym Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie.

¹²⁹ *Nasze zjazdy*, „Peowiak” 1930, nr 3, s. 22–23; *Powiat gostyński*, „Peowiak” 1933, nr 9–10, s. 17.

¹³⁰ CAW, ap 628 prac. cyw., npag.; ibidem, ap 699 prac. cyw., npag.; ibidem, ap 747, npag.; ibidem, ap 685 prac. cyw., npag.

¹³¹ *Kalendarz samorządowy na rok 1933*, Warszawa 1932, s. 293–296; R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 42; A. Wiktorowska, *Polska bibliografia prawnicza samorządu terytorialnego 1840–1983*, Wrocław–Warszawa 1986, *passim*.

Publikacje ich miały zarówno charakter samoistny lub też, jako artykuły, wydawano je na łamach wymienionych tytułów. Cenionym periodykiem był kierowany przez M. Jaroszyńskiego „Samorząd”, wokół którego skupiło się spore grono starostów i byłych starostów (m.in. Stefan Boguszewski, W. Gajewski, Roman Grochowski czy Władysław Korsak). W 1926 r. środowisko to podjęło się wydawania corocznego „Kalendarza samorządowego”¹³². Zawierał on dział informacyjny (np. dane dotyczące jednostek miar czy struktury administracyjnej państwa), artykuły na temat zagadnień interesujących dla samorządowców, wreszcie monografie powiatów, gmin i instytucji publicznych. Niemale grono publikowało na łamach *de facto* organu prasowego MSW, czyli „Gazety Administracji i Policji Państwowej”.

Podjęmowana w artykułach i książkach tematyka koncentrowała się zarówno wokół bardzo praktycznych aspektów funkcjonowania administracji oraz samorządu gminnego i powiatowego, jak i rozważań teoretycznych o ewolucji stosowanych w Polsce rozwiązań legislacyjnych. Istotną część publikacji stanowiły podręczniki lub komentarze do ustaw i rozporządzeń wykorzystywane w procesie szkolenia urzędników¹³³. Piszących starostów było co najmniej 40, a niektórzy spośród nich publikowali bardzo wiele. W gronie tym należy wymienić przede wszystkim W. Dalbora, Stanisława Gliszczyńskiego, W. Gajewskiego czy M. Porowskiego. Jednak absolutną palmę pierwszeństwa dźierży Maurycy Jaroszyński, który przed 1939 r. był autorem kilkuset publikacji zwartych i artykułów¹³⁴.

Możemy również dosyć precyzyjnie zidentyfikować politycznie środowisko piszących starostów. Większość z nich można określić jako zbliżonych politycznie do obozu piłsudczykowskiego, o orientacji raczej lewicowo-liberalnej, głównie „zetowców”. Grupę tę można nawet uznać za swoistych „fanatyków idei samorządności”. Co charakterystyczne, generalnie nie ma w tym gronie oficerów przenoszonych po maju do administracji.

Starostowie, co było poniekąd naturalne, zamieszczali swoje teksty również na łamach periodyków lub okolicznościowych wydawnictw lokalnych.

¹³² Redakcja Biblioteki Samorządu, *Słowo wstępne*, [w:] *Kalendarz samorządowy na rok 1926*, Warszawa 1926, s. XI–XII.

¹³³ Np. K. Barciszewski *Podręcznik dla rzemiosła zawierający zestawienie i wyjaśnienia ustaw i rozporządzeń dotyczących rzemiosła*, Grudziądz 1928; idem, *Podręcznik dla egzaminów czeladniczych i mistrzowskich. Przepisy prawa państwowego, prawa przemysłowego, prawa socjalnego oraz wiadomości ogólnokształcące*, Toruń 1937; J. Cwinarowicz, Z. Kalkstein, *Regulamin wyborczy dla przeprowadzenia wyborów do Rad Miejskich w myśl rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 X 1933 r.*, b.m.w. 1933.

¹³⁴ A. Rychły-Mierzwa, *op. cit.*, s. 332–339.

W publikacjach tych występowali w zasadzie służbowo, np. będąc autorami „słów wstępnych” etc.¹³⁵

Trzecią istotną płaszczyznę pisarstwa starostów stanowiły prace niemające nic wspólnego z piastowanymi przez nich stanowiskami, czyli takie, które z powodzeniem możemy zakwalifikować jako literaturę piękną. Wynika to z okoliczności towarzyszących budowie aparatu administracyjnego II Rzeczypospolitej — stanowiska starościńskie czasami obejmowali bowiem literaci, a w późniejszym okresie byli legionieści, którzy wydawali autobiograficzne powieści¹³⁶. Może nie są to prace dzisiaj najbardziej poczytne, niemniej np. dzieła Bolesława Szczęsnego Herbaczewskiego cieszyły się swego czasu dużym powodzeniem¹³⁷.

Poza autorami publikacji fachowych, związanych z działalnością na niwie państwowej czy samorządowej, znajdziemy wśród starostów także takich, którzy dzielili się w okresie piastowania urzędu relacjami wspomnieniowymi z okresu walk o niepodległość¹³⁸. Oczywiście niektórzy ze starostów pozostawili po sobie również wspomnienia i pamiętniki, spisywane zazwyczaj już po opuszczeniu służby w administracji¹³⁹.

4. Urlop

Jednym z obowiązków starostów było sporządzanie rocznych planów urlopowych dla podległych im pracowników¹⁴⁰. Podstawowym założeniem przy ich konstruowaniu była potrzeba zachowania ciągłości pracy urzędu, realizowana przez stosowanie systemu zastępstw.

Wymiar urlopów przysługujących urzędnikom, a zatem także starostom, uzależniony był od ich wysługi lat (obliczanej zgodnie z zasadami dotyczącymi podstawy wysługi emerytalnej oraz dodatków do wynagrodzenia). I tak funkcjonariuszom z ponad 20-letnim stażem przysługiwał urlop sześciotygodniowy. Do urlopu tego mogły zostać wliczone również inne urlopy udzielone

¹³⁵ Np. *Wczoraj i dziś powiatu nowotomyskiego. Jednodniówka wydana z okazji ofiarowania przez FON broni Armii w dniu 10 lipca 1938 w Nowym Tomyślu*, z przedmową I. Skoczania starosty nowotomyskiego, pod red. J. Świerżowicza, Nowy Tomyśl 1938.

¹³⁶ R.S. Świątkowski, *Wśród wirów. Powieść*, Toruń 1929 (recenzje nie były dla tej pracy najbardziej przychylne: por. Z. Kijawski, „Niepodległość” 1930/1931, t. III, s. 381–382).

¹³⁷ A. Matusiewicz, J. Mierzwa, *op. cit.*

¹³⁸ Np. A. Rzewski, *Szlakami walki i buntu. Wspomnienia z walk rewolucyjnych z trójbzorcami*, Łódź 1936; ibidem, *Po tej i tamtej stronie barykady*, „Polska Niepodległa” 1933, nr 20–21.

¹³⁹ Np. por. pozycje P. Sulatyckiego, K. Ducha i S. Eichlera w bibliografii. *Vide* też R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 270.

¹⁴⁰ AP Kraków, Starostwo Powiatowe Chrzanowskie, StCh II 3, s. 439–440, Okólnik wojewody krakowskiego nr 17 z dn. 4 III 1925 r. w sprawie: urlopy dla wypoczynku w r. 1924.

urzędnikowi (dla załatwienia spraw osobistych, rodzinnych, majątkowych etc.), dłuższe niż 3 dni.

Możliwości wypoczynku urlopowego starosty uzależnione były od wielu czynników. Każdorazowy wniosek urlopowy starosty wymagał zgody przełożonego, czyli wojewody. Niejednokrotnie zawierał on szczególnie istotne informacje, to znaczy proponowany termin i miejsce pobytu (zwłaszcza jeżeli był to wyjazd zagraniczny), jak również wskazanie osoby zastępującej starostę w czasie nieobecności. Za brak profesjonalizmu, a zatem zjawisko bardziej charakterystyczne dla pierwszych lat niepodległości, należy uznać przypadki samowolnego wydłużenia urlopu¹⁴¹. Mimo jasnych uregulowań zdarzało się jednak, że przez złe ułożenie planów urlopowych zagrożona była płynność pracy administracji¹⁴². W 1932 r. podsekretarz stanu w MSW utyskiwał, że w województwie warszawskim na urloпах wypoczynkowych znajdowało się równocześnie 57% starostów oraz 52% komendantów powiatowych PP. W jego ocenie liczba funkcjonariuszy jednocześnie korzystających z urlopu pod żadnym pozorem nie powinna dochodzić do połowy ogólnej ich liczby w województwie¹⁴³. W sytuacji napięcia wojennego w 1939 r. udzielano starostom urlopów latem, jednak musieli oni podawać dokładny adres i zgłaszać natychmiast wszelkie zmiany miejsca pobytu, a także zgłosić się do służby w ciągu 24 godzin w razie odwołania z urlopu¹⁴⁴. Do pilnego wezwania do objęcia urzędu lub też cofnięcia uprzednio wydanej zgody na urlop mogło dojść nie tylko w warunkach bezpośredniego zagrożenia¹⁴⁵.

Zdarzało się, że starostowie i ich podwładni ze względu na dużą ilość pracy przez dłuższy czas nie wykorzystywali urlopów¹⁴⁶. Zaległości te występowały

¹⁴¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 580, k. 73, Orzeczenie WKD przy MSW z dnia 22 II 1926 r.

¹⁴² Okólnik MSW nr 372 z dn. 10 IV 1919 r. w sprawie udzielania urlopów i wyjazdów poza obręb powiatu, („Dz. U. MSW” 1919, nr 38, poz. 498).

¹⁴³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 745, npag., Pismo okólne MSW z 28 VII 1932 r. w sprawie urlopów wypoczynkowych funkcjonariuszów państwowych.

¹⁴⁴ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 1428, s. 133, Pismo wojewody lubelskiego do starosty powiatowego w Łukowie, Lublin 13 VII 1939 r.

¹⁴⁵ Np. Ibidem, sygn. 1403, s. 227, Pismo starosty powiatowego krasnostawskiego do wojewody w Lublinie, Krasnystaw 14 VIII 1939 r.; *Pismem Pana Wojewody Lubelskiego z dnia 18/XI 1922 r. został mi cofnięty urlop, udzielony na okres dziesięciodniowy z powodu sytuacji politycznej, jaka wytworzyła się po zamordowaniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*; Ibidem, sygn. 42, s. 91, Pismo starosty powiatowego lubelskiego do wojewody lubelskiego, Lublin 16 II 1923 r.

¹⁴⁶ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 732, t. I, s. 439–453, Pismo ministra spraw wewnętrznych do prezesa RM w sprawie przeprowadzenia dalszych oszczędności w wydatkach osobowych, Warszawa 7 VIII 1933 r.; AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 42, s. 7, Pismo starosty powiatowego lubelskiego do województwa lubelskiego w przedmiocie: Walery Baraniecki — Lublin, urlop wypoczynkowy, Lublin 1 V 1920 r.; AP Kraków, Urząd Wo-

szczególnie w okresie wielkiego kryzysu, a ich narastanie było efektem zwolnień, zakazu zatrudniania nowych funkcjonariuszy i w efekcie niemożności znalezienia odpowiedniego zastępstwa. Niewielkim pocieszeniem była możliwość wykorzystania zaległego urlopu w roku następnym. Pojawiające się pomysły wypłaty ekwiwalentu finansowego z tytułu niewykorzystanego urlopu nie zyskały akceptacji¹⁴⁷.

Zrozumiałe stało się więc dążenie do jak najbardziej efektywnego i sprawiedliwego wykorzystania tych dni urlopowych, z których można było skorzystać. Na przykład w okresie bożonarodzeniowym urzędnik mógł otrzymać urlop świąteczny między 23 a 27 grudnia albo między 29 grudnia a 2 stycznia, a z okazji świąt Wielkanocnych w pierwszej kolejności urlopy mieli wykorzystać ci, którzy ich nie otrzymali w grudniu¹⁴⁸. W miarę życzliwie traktowano wnioski o urlop wypoczynkowy wykorzystywany przez urzędników w związku z ich udziałem w zjazdach kombatanckich etc.

Udzielanie lub nie urlopów traktowano także jako element polityki dyscyplinarnej wobec urzędników. Obowiązujące przepisy pozwalały na wymierzanie urzędnikom kary porządkowej w postaci skrócenia o tydzień lub dwa urlopu wypoczynkowego. Choć brakowało tu jednolitych wytycznych, a kwestia ta zależała w zasadzie wyłącznie od wojewody lub komisji dyscyplinarnej, to niewątpliwie kara taka należała do łżejszych spośród tych, które mogły spotkać urzędnika¹⁴⁹.

Interesujące jest także to, gdzie starostowie spędzali urlopy. Możemy tu wskazać na pewne prawidłowości, choć podstawa źródłowa jest w tym względzie niezwykle uboga. Zależało to przede wszystkim od ich możliwości finansowych. Mimo że znajdowali się oni z posiadanymi zarobkami w niezłej sytuacji, to nierzadko, zwłaszcza w okresie wielkiego kryzysu, spędzali urlopy w miejscowości sprawowania urzędu. Starostowie udawali się także do polskich uzdrowisk (Krynica, Truskawiec) lub miejscowości wypoczynkowych (Gdynia,

jewódzki Krakowski, UWKr 14, t. 1, k. 307, Charakterystyka i stan organizacyjny starostwa powiatowego brzeskiego, oparte na wynikach lustracji starostwa, przeprowadzonej w dniach 24–28 stycznia 1938 r. (okres porównawczy za czas od r. 1936–1938), Kraków 15 II 1938 r.

¹⁴⁷ Pismo okólne MSW z dn. 29 XI 1928 r. w sprawie urlopów wypoczynkowych, („Dz. U. MSW” 1928, nr 8, poz. 39).

¹⁴⁸ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 745, npag., Okólnik prezesa RM nr 54 z dn. 13 XII 1934 r. w sprawie urlopów w okresie świąt Bożego Narodzenia; ibidem, Okólnik prezesa RM nr 8 z dn. 7 III 1935 r. w sprawie urlopów w okresie świąt Wielkiejnocy.

¹⁴⁹ Wśród ukaranych w ten sposób znajdziemy i starostę, który zagubił akta mob., autora sprawozdania dla wojewody, którego treść opierała się na informacjach policji politycznej bez weryfikacji ze stanem faktycznym czy referenta, który jako delegat starosty dotarł na odczyt będąc kompletnie pijanym. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 536, k. 44, Orzeczenie WKD przy MSW z dn. 25 XII 1924 r.; ibidem, sygn. 569, k. 3–4, Orzeczenie NKD przy prezesie RM z dnia 15 X 1925 r.; ibidem, sygn. 849, k. 64.

Zakopane), a także podróżowali poza granice Rzeczypospolitej (Czechosłowacja, Włochy, Niemcy)¹⁵⁰. Miejsca urlopów były tożsame z tymi, do których podróżowała polska inteligencja w okresie międzywojennym.

5. Starosta na chorobowym

Powyżej omówiono kwestie związane z przywilejami w dostępie do służby zdrowia. W tym miejscu natomiast zajmujemy się kwestią losów starosty podczas choroby w kontekście jego obowiązków służbowych. Deklarowany przez państwo dostęp do niektórych bezpłatnych świadczeń związanych z ochroną zdrowia nie rozwiązywał, jak można się domyśleć, wszystkich problemów.

Świadczenia gwarantowane związane były z pewnym minimalnym poziomem jakości usług i leków. Oczywiście można się spodziewać, że jeżeli starosta był badany przez lekarza powiatowego, czyli swego podwładnego, to dochował on należytej staranności w przeprowadzeniu badania. Niemniej ci najlepsi lekarze kosztowali, podobnie jak i nowocześniejsze leki. Stąd też w przypadku choroby lub chronicznego schorzenia urzędnicy występowali o przyznanie bezpłatnych zapomóg albo zaliczek na poczet leczenia. Środki te były niejednokrotnie przeznaczane na kurację w uzdrowiskach¹⁵¹.

Kwestia stanu zdrowia starostów była, ze zrozumiałych względów, obiektem zainteresowania przełożonych. Wynikało to z kilku przesłanek. Niektóre przewlekłe stany chorobowe miały istotny wpływ na jakość urzędowania. Gdy dotyczyło to niższych urzędników starostwa, problem miał starosta — obowiązki chorych musiał przydzielać zdrowym. Jeżeli natomiast ciągle zwolnienia i wyjazdy kuracyjne dotyczyły starosty lub wicestarosty, wojewoda miał prawo obawiać się o jakość zarządzania powiatem. Stan zdrowia wpływał również na wytrwałość i energię w pracy. Czynniki te brano zatem pod uwagę jako okoliczność przemawiającą za zmianami personalnymi w kierownictwie starostwa¹⁵². W przypadku przedłużających się stanów chorobowych, utrudniających

¹⁵⁰ Ibidem, sygn. 677, s. 6, Pismo wojewody pomorskiego do MSW dot. sprawy dyscyplinarnej Starosty Dzwonkowskiego, Toruń 13 X 1926, s. 6; AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 22045, s. 321, Pismo wicestarosty będzińskiego do Wydziału Ogólnego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, Będzin 24 VIII 1938 r.; relacja p. W. Bocheńskiego, 25 XI 2008 r., w zbiorach autora; relacja p. A. Winiarza, 20 I 2009 r., w zbiorach autora; relacja p. J. Zakowskiego z dn. 3 XI 2008 r., w zbiorach autora.

¹⁵¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 926, k. 147, Pismo starosty powiatowego starogardzkiego do wojewody pomorskiego, Starogard 4 V 1938 r.

¹⁵² Ibidem, sygn. 746, t. I, k. 151, Pismo dyrektora Biura Personalnego MSW do wojewody we Lwowie, Warszawa 24 V 1937 r.; ibidem, sygn. 585, k. 6, Pismo wojewody lwowskiego do MSW w sprawie Stefan Kuleczycki referendarz — zachowanie się, Lwów 29 XI 1924 r.; ibidem, sygn. 918, k. 25.

normalne sprawowanie urzędu, zarządzano zebranie wojewódzkiej komisji lekarskiej dla oceny zdolności funkcjonariusza do służby administracyjnej¹⁵³.

Problemy zdrowotne miały różne przyczyny. Byli starostowie, którzy sami powodowali swe komplikacje zdrowotne. Przykładem jest wspomniany starosta doliński. Jego hobby — wędrówki wysokogórskie — doprowadziło do wypadku, poważnych urazów głowy, półrocznego leczenia i komplikacji dla psychiki, które stały się jednym ze źródeł odwołania go ze stanowiska. W innym przypadku za chorobę, a wreszcie śmierć na gruźlicę odpowiadały fatalne warunki urzędowania (wilgoć i grzyb). Były także regiony charakteryzujące się szczególnie niekorzystnym klimatem — za takowe wśród urzędników działu MSW uchodziło Polesie, co w zestawieniu z jego zapaścią cywilizacyjną (a od 1932 r. także niezbyt sympatycznym wojewodą Kostkiem-Biernackim) przyczyniło do ugruntowania wybitnej złej sławy tego województwa.

Z urlopami chorobowymi, podobnie jak z wypoczynkowymi, wiązała się również kwestia obsady stanowisk. Tych drugich dotyczyło to może w mniejszym stopniu, gdyż łatwiej odmówić urlopu wypoczynkowego, wyjaśniając to niemożnością znalezienia zastępstwa, ale i absencja z powodów zdrowotnych przyczyniała się dodatkowo do problemów z bieżącym funkcjonowaniem urzędu.

6. Śmierć starosty

W latach 1921–1939 zmarło 29 urzędujących kierowników administracji ogólnej I instancji. Zgony starostów nie wykraczały zatem poza zjawisko wynikające z naturalnego ruchu służbowego w administracji.

Chyba najistotniejszą sprawą związaną ze śmiercią urzędującego starosty było, ze służbowego punktu widzenia, zachowanie ciągłości funkcjonowania urzędu, a zatem konieczność natychmiastowej reakcji wojewody. Była ona uzależniona od czynnika personalnego — jeżeli wicestarosta był w stanie samodzielnie kierować starostwem, mogło ono na miesiąc lub dwa pozostać w jego rękach. Natomiast jeżeli był on urzędnikiem nie dość doświadczonym, wojewoda mógł wskazać do kierowania starostwem urzędnika delegowanego z urzędu wojewódzkiego, zazwyczaj inspektora wojewódzkiego starostw¹⁵⁴.

Gdy umierał urzędnik w stanie czynnym, pracodawca musiał zająć się likwidacją spraw po zmarłym. Ustalał stan jego majątku, zobowiązania wobec urzędu (z tytułu zaliczek i pożyczek) oraz koszty pogrzebu. W przypadku braku

¹⁵³ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 24055, k. 31, Pismo ministra spraw wewnętrznych do starosty w VI st. sl. w Sandomierzu, Warszawa 18 VII 1927 r.

¹⁵⁴ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 954, k. 153, Pismo wojewody pomorskiego do Biura Personalnego MSW, Toruń 29 III 1938 r.

źródła sfinansowania zobowiązań wobec Skarbu Państwa dopuszczalne było ich umorzenie¹⁵⁵.

Informacja o zgonie urzędującego starosty była bardzo ważna dla prasy lokalnej, choć znajdowała odzwierciedlenie także w prasie ogólnopolskiej, zwłaszcza w postaci nekrologów. Rodzina zmarłego mogła również liczyć na kondolencje od przynajmniej niektórych kolegów-starostów, jak też wspomnienie i minutę ciszy na najbliższym zjeździe starościńskim. Również sama uroczystość pogrzebu miała podniosły i uroczysty charakter. Regułą był pogrzeb w miejscowości rodzinnej (rozumianej zarówno jako miejsce urodzenia, jak też i miejsce, gdzie zmarły starosta posiadał bliskich, majątek etc.).

Z punktu widzenia losu bliskich ważna była kwestia zaopatrzenia wdowiego i sierocego. Świadczenie to przysługiwało z mocy prawa, jednakże nie automatycznie. Jednym z wymogów była konieczność wystąpienia o przyznanie pensji wdowiej i sierocy. Osoba ubiegająca się musiała zobowiązać się do wydania otrzymanych środków na terytorium Rzeczypospolitej. Wysokość świadczeń została określona w ustawie emerytalnej. Podstawę ich obliczenia stanowiła wysokość emerytury, którą funkcjonariusz państwowy pobierałby lub pobierał w chwili śmierci¹⁵⁶. Tym też należy tłumaczyć wniosek wojewody lwowskiego do MSW o doliczenie 10 lat służby starości przedwcześnie zmarłemu na gruźlicę, która to choroba wynikała z warunków pracy w starostwie¹⁵⁷. Renta wdowia wynosiła 50% emerytury, a sieroca 25% na każde dziecko.

Prawo przewidywało możliwość przyznania świadczenia wdowiego przy niespełnianiu warunków, o których była mowa w ustawie emerytalnej. Uzasadnione to jednak było od skorzystania przez prezydenta z prawa łaski, gdyż to w tym trybie przyznawano ekstraordynaryjne świadczenia¹⁵⁸. W podobny sposób można było doliczyć lata służby zasłużonemu zmarłemu, co wpływało na wysokość niedoszłej emerytury, a zatem także i zaopatrzenia wdowiego. Prawo do zaopatrzenia wdowiego i sierocego przysługiwało również rodzinie

¹⁵⁵ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski — dopływy, sygn. 239, k. 65, Pismo wojewody pomorskiego do MSW, Toruń 14 IX 1931 r.

¹⁵⁶ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 373, s. 362–363, Pismo wojewody kieleckiego do Małgorzaty Nowakowej, Kielce 16 II 1923 r.

¹⁵⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 746, t. I, k. 154, Pismo wojewody lwowskiego do MSW w sprawie Elżbiety Frankiewiczowa, wdowa po starości — prośba o podwyższenie zaopatrzenia wdowiego i sierocego, Lwów 8 V 1939 r.

¹⁵⁸ Np. Ibidem, sygn. 354, k. 25, Wniosek prezesa RM w sprawie przyznania p. Zofii Zabierzowskiej zaopatrzenia w drodze wyjątku w myśl ustawy z dn. 11 XII 1924 r. (Dz. U. RP nr 2/25, poz. 12)..., Warszawa 7 VIII 1939 r.

starosty, który przebył w służbie co najmniej 5 lat, a będąc w stanie czynnym, popełnił samobójstwo¹⁵⁹.

Polak wyznania rzymskokatolickiego, żonaty — tak należałoby scharakteryzować przeciętnego starostę. Jego sytuacja materialna, wykształcenie, sposób spędzania wolnego czasu i urlopy — wszystko to sytuowało go wśród przedstawicieli stosunkowo zamożnej, międzywojennej inteligencji. Także koneksje rodzinne powodowały, że starostowie byli silnie związani z ówczesnymi elitami politycznymi czy wojskowymi.

Starostowie byli bardzo dobrze, jak na realia II Rzeczypospolitej, opłacanymi funkcjonariuszami publicznymi. Ich wysokie zarobki były dopełniane przysługującymi im świadczeniami rzeczowymi. Wypracowane w pierwszych latach niepodległości zasady wynagradzania urzędników były jednak bardzo skomplikowane i nieprzejrzyste. Tym też należy tłumaczyć konieczność przeprowadzenia w 1933 r. reformy uposażeniowej. W jej wyniku nie tylko udało się obniżyć urzędnicze wynagrodzenia, ale ponadto jasne określenie ich wysokości ułatwiło rygorystyczne przestrzeganie przyjętych zasad.

Choć starostowie musieli wykonywać swoje obowiązki służbowe niezależnie od formalnych godzin pracy, niektórzy mieli możliwość oddawania się pasji pisarskiej lub zasiadali we władzach podmiotów komunalnych. Zwłaszcza ta druga działalność wzbudzała kontrowersje, albowiem niekiedy wiązało się z nią niemałe dodatkowe wynagrodzenie. Do zajęć ubocznych starostów należała także aktywność w organizacjach społecznych, z której *de facto* byli rozliczani przez swoich przełożonych.

¹⁵⁹ AP Bydgoszcz, Starostwo Powiatowe Sępoleńskie, sygn. 27, s. 297, Okólnik wojewody pomorskiego nr 688 z dn. 23 X 1923 r. w przedmiocie zaopatrzenia wdów i sierot po funkcjonariuszach państwowych samobójcach. Nie było to zjawisko częste, niemniej występowało. W wyniku dotychczasowych badań udało się ustalić, iż śmiercią samobójczą zginęło co najmniej dwóch urzędujących starostów, jeden urzędujący funkcjonariusz MSW, pełniący kiedyś funkcje starosty, oraz dwóch byłych starostów, którzy znaleźli się w chwili śmierci poza resortem. *Tajemniczy wypadek*, „Kurier Warszawski” 25 X 1921, nr 295, s. 4; *Śmierć pod pociągami*, ibidem 26 IX 1930, nr 264, s. 4, (wyd. wieczorne); ibidem 21 XII 1930, nr 348, s. 25, (wyd. wieczorne).

ROZDZIAŁ X

„BYŁY STAROSTA”. POZA RESORTEM I NA EMERYTURZE

1. Przyczyny

Przyczyny przenoszenia starostów w stan spoczynku były bardzo zróżnicowane. Niektórzy odeszli z resortu, by wrócić do prowadzenia własnego majątku. Inni chcieli podjąć atrakcyjniejszą finansowo pracę w notariacie lub adwokaturze. W przypadku części, zwłaszcza dla okresu po maju, przeniesienie na emeryturę będzie miało charakter polityczny. Postaramy się tu wskazać na główne powody przenoszenia starostów oraz byłych starostów w stan spoczynku.

Zgodnie z ustawą o państwowej służbie cywilnej władze przełożone mogły przenieść urzędnika w stan spoczynku ze względu na dobro służby oraz w związku z reorganizacją władz. Na przykład po likwidacji wielu powiatów w 1932 r. pojawił się problem, co zrobić z ich starostami. Słabszych można było przenieść na emeryturę, ale pozbywanie się dobrych byłoby nieroztropne. W odniesieniu do ostatniego starosty odolanowskiego, którego zamierzano przenieść w stan nieczynny, wojewoda poznański stwierdzał: *Starostę Kowalewskiego stawilem do dyspozycji Ministerstwa tylko z powodu braku odpowiedniego dla niego stanowiska w podległych mi władzach. Ponieważ w najbliższym czasie zmiana na stanowisku Inspektora Starostw okazuje się w myśl życzenia Ministerstwa konieczną, przeto stawiam niniejszy wniosek uważając, że starosta Kowalewski posiada warunki na to stanowisko. Odnacza się on bowiem nadzwyczajną pilnością, sumiennością i skrupulatnością w służbie oraz jako długoletni starosta posiada dużą rutynę, wiele inicjatywy oraz zna doskonale pracę i służbę w Starostwach oraz ich agendy*¹.

Od początku lat 30. można mówić o większej ostrożności w przenoszeniu starostów w stan spoczynku. Miały na to wpływ przede wszystkim względy

¹ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 362, k. 130, Pismo wojewody poznańskiego do MSW, Poznań 26 I 1932 r.

finansowe, wyrażające się presją Ministerstwa Skarbu². Rzecz charakterystyczna, wiele problematycznych przypadków dotyczyło oficerów przeniesionych bezpośrednio z wojska do administracji. Przykładem niech będą nalegania na ponowne przyjęcie do służby czynnej Jana L. Wiesera, który, przeniesiony 8 IX 1937 r. ze stanowiska starosty śniatyńskiego w stan nieczynny, w ostatnim możliwym momencie, 8 III 1938 r., na skutek nalegań resortu skarbu (liczył 46 lat), został powołany na stanowisko radcy w Urzędzie Wojewódzkim Stanisławowskim³. Wspomniana ostrożność zaowocowała dostosowaniem działań do faktycznego ducha ustawy urzędniczej. W drugiej połowie lat 30. przenoszenie w stan nieczynny zaczęło być stosowane jako swoista „zamrażarka” dla starosty, do czasu znalezienia dla niego odpowiedniego miejsca w administracji.

Istotną motywacją przechodzenia starostów w stan spoczynku z własnej inicjatywy, zwłaszcza przed 1932 r., były postępowania dyscyplinarne. Jak wspomniano, odejście ze służby stanowiło uzasadnienie jego umorzenia. Po zmianach w prawie to władze będą korzystać z tego środka jako elementu systemu kar, dzięki czemu można będzie wyróżnić pewną kategorię emerytów.

Wśród emerytów znajdziemy również starostów, zwłaszcza tych, których usiłowano *de facto* zdegradować — po kilkuletnim kierowaniu starostwem przenoszono ich do innego województwa, czasami wręcz zaboru, na stanowisko zastępcy starosty. Dla nich stan nieczynny był próbą pozostania w środowisku, które znali, a to w celu znalezienia sobie innej pracy⁴.

Istotna była również wysługa lat starosty. Jeżeli pozwalała ona na uzyskanie świadczenia emerytalnego w pełnej wysokości, to przechodzenie na emeryturę mogło wynikać z wniosku zainteresowanego⁵.

² *Konieczność powstrzymania stałego wzrostu obciążeń Skarbu Państwa (Państwowego Zakładu Emerytalnego) wydatkami na emerytury nakłada na władzę obowiązek szczególnej ostrożności i skrupulatności przy przenoszeniu w stan spoczynku tych funkcjonariuszów, którzy nie posiadają pełnej wysługi emerytalnej, lub nie osiągnęli przepisanej granicy wieku. [...] pozostawienie więc w służbie osób, które ukończyły 60 lat życia, musi być uznane za wyjątek, uzasadniony istotnymi koniecznościami służby, wymagający zgody Prezesa Rady Ministrów;* AAN, MSW, sygn. 4238, k. 50, Wytyczne administracji personalnej. Zał. nr 1 do okólnika prezesa RM nr 54 z dn. 28 VIII 1936 r.

³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 222, k. 73, Dekret nominacyjny Jana L. Wiesera, 8 III 1937 r.

⁴ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 23483, s. 21, Pismo starosty częstochowskiego do wojewody kieleckiego, Częstochowa 28 X 1928 r.

⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 96, k. 2, Pismo ministra spraw wewnętrznych do dyrektora Departamentu w MSW, Warszawa 25 II 1939 r.

2. Mechanizmy

Odmienne niż współcześnie były w międzywojniu przyczyny przenoszenia na emeryturę, inne też mechanizmy mu towarzyszyły. Analizując instrumenty wykorzystywane przez władze do zwalniania ze służby, należy zwrócić uwagę, że podstawą tych działań była ustawa o państwowej służbie cywilnej.

Do końca 1926 r. do najczęściej przywoływanych artykułów należały 59 i 60 (na podstawie samodzielnego zgłoszenia wystąpienia ze służby), a następnie art. 116 uzależniający nabycie praw wynikających z ustawy urzędniczej od ustalenia w służbie. Przez całe dwudziestolecie utrzymywało się też zwalnianie ze służby przy powołaniu na art. 62, dotyczący urzędników prowizorycznych.

Po przewrocie majowym zaczęto stosować inne metody. Nowe kierownictwo MSW sięgnęło po instrument, jakim było przeniesienie urzędnika w stan nieczynny. Taka decyzja mogła być, zgodnie z ustawą, uzasadniona reorganizacją władz i urzędów lub dobrem służby, przy czym w tym drugim przypadku wymagała uzyskania zgody Rady Ministrów⁶. Ta ścieżka była jednak, zwłaszcza że nie chodzi o pojedyncze przypadki, kosztowniejsza, gdyż urzędnikowi w stanie nieczynnym przysługiwało prawo do pełnego podstawowego uposażenia służbowego. W stanie nieczynnym starosta mógł przebywać do sześciu miesięcy, po czym albo był powoływany do służby czynnej, albo automatycznie, w trybie art. 56, przenoszony w stan spoczynku⁷. Bez wątplenia wskazuje to na brak rozważań ze strony władz państwowych przy wydatkowaniu pieniędzy publicznych, co można tłumaczyć tym, że okresowi bezpośrednio po maju towarzyszyła relatywnie dobra koniunktura gospodarcza. Oczywiście tam, gdzie istniała możliwość powołania się na art. 116 ustawy o państwowej służbie cywilnej (np. z powodu braku wyższego wykształcenia), korzystano z tańszego rozwiązania.

Ze względu na koszty przenoszenie urzędników w stan spoczynku ścieżką przez półroczny stan nieczynny starano się ją w czasie wielkiego kryzysu zredukować do minimum. Ograniczenia te w całej administracji wprowadzała uchwała RM z 28 V 1934 r., uzależniająca możliwość przeniesienia w stan nieczynny funkcjonariusza państwowego od zgody władz skarbowych lub, ewentualnie, prezesa RM⁸. Jak z powyższego widać, bycie ustabilizowanym

⁶ Dodajmy dla porządku, że jej uzyskanie generalnie nie nastęczało większych problemów. Np. AAN, PRM, Protokoły posiedzeń RM, t. 57, mf 20097, Posiedzenie RM RP w dn. 2 VII 1931 r.

⁷ Oznaczało to, że starosta przez pół roku pobierał wynagrodzenie bez świadczenia pracy. Pozbywaniu się przez pilsudczyków przeciwników politycznych z administracji nie towarzyszyły szczególne represje finansowe.

⁸ *Przeniesienie w stan nieczynny jest zarządzeniem wyjątkowym, które powinno być stosowane w ostateczności, jeżeli funkcjonariusz istotnie nie nadaje się do służby na żadnym odpowiednim stanowisku w danym dziale zarządu państwowego, a rozwiązanie z nim stosunku*

urzędnikiem, także na stanowisku starosty, może nie dawało gwarancji pracy, ale nie pozwalało na pozbawienia jej z dnia na dzień.

Możliwości przeniesienia urzędnika w stan spoczynku nie były jednak ograniczone wyłącznie do tych określonych przepisami ustawy emerytalnej. Odrębne warunki precyzowała ustawa emerytalna z 11 XII 1923 r.⁹ Generalnie odnosiły się one do kryterium stanu zdrowia oraz wieku osoby zainteresowanej. Stosowanie ich w praktyce, przy osiągnięciu 60. roku życia i nabyciu prawa do zaopatrzenia emerytalnego lub też w przypadku stwierdzenia niezdolności do służby, pozwalało na bezpośrednie przenoszenie w stan spoczynku.

Stwierdzenia niezdolności urzędnika do służby, zarówno na wniosek samego zainteresowanego, jak i władzy przełożonej, dokonywano na podstawie orzeczenia zwołanej komisji lekarskiej. Co ciekawe, MSW, w przeciwieństwie do władz wojskowych, nie uczyniło z komisji lekarskich instrumentu powszechnie wykorzystywanego do pozbywania się z aparatu „elementu zbędnego”¹⁰.

Żądanie starosty dotyczące wyznaczenia mu komisji lekarskiej było *de facto* jedynym sposobem na jego odejście z administracji, który nie pociągał za sobą negatywnych konsekwencji¹¹, gdyż wystąpienie ze służby państwowej na własne żądanie wiązało się z utratą praw do wszelkich korzyści z niej wynikających, czyli m.in. odprawy, a przede wszystkim prawa do emerytury¹².

Orzeczenia komisji lekarskich wprowadzały istotne dla kwoty przyznawanego zaopatrzenia emerytalnego rozróżnienie. Stwierdzenie utraty zdolności do służby nie wpływało na wysokość emerytury, albowiem wiązało się tylko z ustaleniem niezdolności do wykonywania pewnego typu pracy. Natomiast stwierdzenie utraty zdolności do zarobkowania pociągało za sobą konieczność określenia stopnia tej niezdolności, z którego wynikało, ile lat służby

służbowego w inny sposób nie jest możliwe. Dodajmy, że nawet w tym kontekście nie zapominano jaki obóz znajduje się u władzy: Przy przenoszeniu w stan nieczynny ze względu na dobro służby szczególną należy zachować ostrożność co do osób, posiadających zasługi w poprzedniej działalności niepodległościowej w okresie niewoli. Jednostki te w razie mniejszej przydatności na danym stanowisku należałoby wypróbować na innym, gdyż nie wydaje się prawdopodobnym, aby poza wyjątkowymi przypadkami, ludzie, którzy dali dowód swego ideowego stosunku do Państwa, nie mogli być nadal odpowiednio w służbie wykorzystani. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 747, k. 2–5, Pismo prezesa RM do wszystkich ministrów w sprawie przenoszenia funkcjonariuszy państwowych w stan nieczynny, Warszawa 11 VI 1934 r.

⁹ „Dz. U. RP” 1924, nr 6, poz. 46. Należy dodać, że do wybuch II wojny światowej była ona osmiokrotnie nowelizowana.

¹⁰ R. Łuczak, *op. cit.*, s. 222–223.

¹¹ Np. AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 24055, k. 31, Pismo ministra spraw wewnętrznych do Mariana Węgleńskiego, starosty w VI st. sl. w Sandomierzu, Warszawa 18 VII 1927 r.; ibidem, sygn. 23483, s. 9, Dekret pensyjny, Warszawa 26 XI 1928 r.

¹² AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 1025, npag. Pismo dyrektora naczelnego Państwowego Zakładu Emerytalnego do Dr. A. Twardowskiego, b. radcy wojewódzkiego w Poznaniu, Warszawa b.d. Odpis.

(maksymalnie 10) zostanie doliczonych przy obliczaniu świadczenia emerytalnego. Przykładem może być dr. Ignacy Mellin, wieloletni starosta i wyższy urzędnik szczebla wojewódzkiego, zasłużony pracownik administracji, który w maju 1939 r. został przeniesiony w stan spoczynku w wieku 54 lat. Źródłem tej decyzji był jego stan zdrowia — choroba płuc, która uniemożliwiała mu efektywne sprawowanie urzędu. Na wniosek wojewody wyznaczono komisję lekarską, która orzekła utratę przez Mellina bez własnej winy 100% zdolności zarobkowania. W efekcie doliczono mu 10 lat służby (o konsekwencjach finansowych niżej)¹³. Podwyższenie świadczenia emerytalnego tą drogą możliwe było jednak tylko w wypadku posiadania co najmniej 10-letniej nieprzerwanej służby państwowej, czyli nabycia praw emerytalnych.

Władze miały prawo (ale nie obowiązek!) z własnej inicjatywy przenieść starostę w stan spoczynku, gdy ukończył on 60 lat (pierwotnie 55) i uzyskał prawo do świadczenia emerytalnego.

3. Wysokość świadczenia

O ile tryb przenoszenia w stan spoczynku i wynikające z niego konsekwencje finansowe regulowane były przez dwie ustawy — urzędniczą i emerytalną, o tyle kwestie *stricte* związane z wymiarem zaopatrzenia znalazły się w wyłącznie w tej drugiej. W okresie międzywojennym emerytury państwowe, urzędnicze, generalnie finansowane były wyłącznie z budżetu państwa. Urzędnikom bowiem potrącano z wynagrodzenia brutto 3% tzw. opłaty emerytalnej, ale po pierwsze jej wysokość była niewielka, a po wtóre po nowelizacji ustawy emerytalnej dokonanej w 1938 r. władze ostatecznie i z tego podatku zrezygnowały¹⁴.

Obowiązujący system nie określał w sposób sztywny ani pojęcia „osiągnięcie wieku emerytalnego”, ani „pełna wysługa lat”. Ustawa emerytalna definiowała natomiast, jak wspomniano, okres nieprzerwanej służby cywilno-państwowej niezbędny do uzyskania prawa do świadczenia emerytalnego. Pierwotnie było to 10 lat, a od 1932 r. — 15¹⁵. Punktem odniesienia dla określenia wysokości świadczenia emerytalnego było ostatnio pobrane wynagrodzenie. Uzyskanie zatem wspomnianego minimum oznaczało, że przenoszonemu w stan spoczynku przysługuje 40% ostatnich poborów (bez dodatków funkcyjnych). Za każdy dodatkowy rok służby naliczano pierwotnie 2,4%, a następnie 3% ostatnich poborów, aż do uzyskania maksymalnie 100% podstawy wymiaru uposażenia

¹³ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 853, k. 12, Pismo wojewody pomorskiego do Biura Personalnego MSW w przedmiocie Ignacy Mellin, Naczelnik Wydziału — badanie lekarskie, Toruń 12 I 1939 r. Tajne!

¹⁴ „Dz. U. RP” 1938, nr 17, poz. 125.

¹⁵ „Dz. U. RP” 1932, nr 26, poz. 239.

emerytalnego. Reforma z roku 1932 nie wydłużała zatem okresu aktywności zawodowej, a jedynie wprowadzała bodźce zatrzymujące urzędników w administracji co najmniej do 40 roku życia i zachęcające do dłuższego w niej pozostawiania. W jednym i drugim przypadku, przy założeniu podjęcia nieprzerwanej służby państwowej po studiach, czyli w 25 roku życia, oznaczało to, że urzędnik nabywał prawo do emerytury w wymiarze 100% podstawy w wieku ok. 57–58 lat.

Ustalana zgodnie z powyższym wzorcem wysokość świadczenia była korygowana przez doliczanie lat do wysługi emerytalnej. Ich liczba była uzależniona od stopnia utraty zdolności do zarabkowania. Na zasadzie doliczenia lat uwzględniano również inne czynniki, takie jak studia wyższe, służba wojskowa, niewola, przebywanie w stanie nieczynnym etc. Wracając do omawianego już przykładu dr. Mellina: wyliczono mu 37 lat, służby, co przekładało się na emeryturę w wysokości 100% ostatnio pobranego uposażenia. Należy jednak zauważyć, że na owe 37 lat składało się 20 lat służby w państwie polskim, 4 lata służby wojskowej, 3 lata studiów oraz 10 lat z tytułu utraty zdolności do zarabkowania¹⁶. Przypadek ten to raczej reguła niż odstępstwo od niej — starostów lub byłych starostów, którzy przeszli na emeryturę w wieku 60 i więcej lat była naprawdę zdecydowana mniejszość. W latach 1922–1939 na dwóch emerytów powyżej 60. roku życia przypadało 15 młodszych.

Pojawia się pytanie, dlaczego starostowie przechodzili na emeryturę tak wcześnie. Wspomniano już, że mniejsze znaczenie miał wiek emeryta, a istotna była kwestia lat przepracowanych i zaliczonych do stażu. W przypadku niczym niezakłóconej służby (z uwzględnieniem 3 lat za studia) moment przejścia na emeryturę przypadał w okolicach 57–58 roku życia. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z szacunkami statystyczny noworodek urodzony w latach 1931–1932, a zatem już z uwzględnieniem postępu, który w tej mierze się w II Rzeczypospolitej dokonał, miał przed sobą niecałe 50 lat życia (jeśli żył w mieście — 3–4 lata więcej¹⁷). Niżej zaprezentowane ustalenia dotyczące zatrudnienia byłych starostów po odejściu z MSW pokażą, że byli starostowie pracowali i po ukończeniu 55 lat, jeżeli tylko stan zdrowia im na to pozwalał. Emerytury bowiem, o czym jeszcze za chwilę, były faktycznie niskie. Zauważalna jest wyższa średnia wieku w przypadku starostów, którzy żyli wyłącznie z emerytury (53,2 lat) od średniej wieku przeniesionych w stan spoczynku, a faktycznie zmieniających pracę.

¹⁶ AP Bydgoszcz, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 853, Pismo Izby Skarbowej w Poznaniu do dr. Ignacego Mellina, emeryt. naczelnika wydziału Urzędu Wojewódzkiego w Toruniu, 16 VIII 1939 r.

¹⁷ *Mały Rocznik Statystyczny Polski wrzesień 1939–czerwiec 1941*, Warszawa 1990, s. 25.

Kwestie związane z obliczaniem wysokości zaopatrzenia emerytalnego spoczywały na barkach Ministerstwa Skarbu i służb jemu podległych. Podstawą określenia wysokości emerytury były akta personalne urzędnika, który musiał również przedstawić wiarygodne świadectwa (świadków) pracy zawodowej (służby wojskowej) przed przyjściem do administracji. Brak takiego dowodu miał wpływ na wysługę lat i wymiar emerytury. Na przykład S.F. Sokołowi nie zaliczono czasu od 5 III do 18 XI 1918 r., albowiem nie udowodnił on wystarczająco końcowego okresu internowania oraz pracy w RGO¹⁸. O dowody takie trudno było zwłaszcza tym Polakom, którzy uciekali z ogarniętej wojną domową Rosji. Istotne były też kwestie sposobu traktowania czasu przesłużonego w administracji państw zaborczych, samorządzie etc. Problemy te ujawniały się już w połowie lat 20., na etapie prac komisji weryfikacyjnych¹⁹. Zdarzały się również przypadki, dolegliwego z punktu widzenia emeryta, opóźnienia w wypłacie zaopatrzenia²⁰. Była to konsekwencja przenoszenia na emeryturę czterdziestokilkuletnich urzędników, w odniesieniu do których trudno było oczekiwać od władz przygotowania odpowiednich wyliczeń przysługującego świadczenia. Przenoszeni w stan spoczynku urzędnicy mieli prawo starania się o przyznanie im mocą łaski prezydenta RP (pod warunkiem zgody ministra skarbu i na podstawie uchwały RM) zaopatrzenia emerytalnego nawet wówczas, jeżeli takowe im nie przysługiwało czy doliczenia kilku lat wysługi²¹.

W związku z tym, że wśród starostów było wielu oficerów przeniesionych do administracji, warto odnieść się do kwestii relacji między emeryturą wojskową a cywilną. Przejście do administracji państwowej oznaczało utratę prawa do zaopatrzenia emerytalnego z tytułu służby wojskowej²². Oczywiście przechodząc do administracji oficerowie zachowywali uprawnienia nabyte w związku

¹⁸ CAW, ap 9562, npag., Pismo wojewody warszawskiego do Franciszka Sokola, urzędnika VII stopnia służbowego w starostwie w Kutnie, Warszawa 17 I 1923 r.

¹⁹ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 23981; AP Kraków, Urząd Wojewódzki Krakowski, UWKr 6, t. 2, k. 1213–1215, Pismo wojewody krakowskiego do MSW w Warszawie w sprawie trybu postępowania przy ustalaniu ilości lat służby samorządowej i pracy zawodowej zaliczanej do emerytury, Kraków 23 V 1924 r.; Okólnik MSW nr 108 z dn. 21 XI 1925 r. w przedmiocie: interpretacja §33 ustępu b) rozporządzenia RM z dn. 26 III 1924 r. o zaopatrzeniu emerytalnym, („Dz. U. MSW” 1926, nr 1–2, poz. 24).

²⁰ AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 23483, s. 61, Pismo naczelnika Wydziału MSW do Wydziału Emerytalnego Ministerstwa Skarbu, Warszawa 25 III 1929 r.; Okólnik MSW nr 96 z dn. 28 IX 1925 r. w sprawie doliczania pracy zawodowej do wysługi emerytalnej przy wymiarze zaopatrzenia emerytalnych, („Dz. U. MSW” 1925, nr 5, poz. 405).

²¹ *Prawo urzędnicze...*, s. 83–84.

²² Nie było złamaniem prawa (a raczej jego obejściem) pobieranie emerytury wojskowej i praca na stanowisku w samorządzie. AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 320, k. 75, Pismo kontraktowego referendarza w Urzędzie Wojewódzkim Krakowski do PRM w przedmiocie: oświadczenie o gotowości zrezygnowania z pobieranej emerytury, b.m.w. [XI 1935].

ze służbą wojskową, co oznaczało, że lata w szeregach armii zaborczych lub LP, a następnie WP były uwzględniane przy określaniu wysokości emerytury. Jak wspomniano w rozdz. II, istotnym elementem przenoszenia wojskowych do administracji cywilnej były względy natury finansowej — ograniczanie wydatków z budżetu MSWojsk. na młodych emerytów i wydłużanie okresu aktywności zawodowej.

Problem ten można prześledzić na przykładzie mjr. w st. sp. Józefa Kozieradzkiego, w latach 1930–1933 starosty stolińskiego, przeniesionego do administracji w 1929 r. Analizując ten przypadek możemy próbować oszacować liczby bezwzględne. Zgodnie z oświadczeniem Kozieradzkiego został on zwolniony ze służby państwowej 29 I 1934 r. z zaopatrzeniem emerytalnym za 31 lat służby, co oznaczałoby, że przysługiwało mu 88% ostatnich poborów²³. Ponieważ zakończył pracę w administracji w VI stopniu służbowym, z którym zgodnie z rozporządzeniem RM z 28 X 1933 r. związana była kwota 450 zł, przysługiwała mu emerytura w wysokości 396 zł miesięcznie. Gdyby zdecydował się przejść na emeryturę bezpośrednio z wojska w 1929 r., zaopatrzenie emerytalne wynosiłoby 73% ostatnich poborów, czyli około 365 zł²⁴. Jeżeli zatem oficerowie przechodzili do administracji, to raczej nie w celu podniesienia przysługującego im zaopatrzenia emerytalnego, a przede wszystkim z nadzieją na objęcie stanowiska starościńskiego i związane z tym wypłaty na poziomie 1100–1200 zł.

4. Wielkość emerytur a los emerytowanego starosty

Z powyższego zestawienia wynika, że rozróżnienie między zarobkami w służbie czynnej a zaopatrzeniem emerytalnym był znaczny. Wpływ na to miały dwa czynniki: po pierwsze stosunkowo rzadki fakt przechodzenia na emeryturę ze 100% ostatnich poborów, a po wtóre na wielkość tej różnicy wpływały dodatki funkcyjne. Nawet zakładając, że przenoszony na emeryturę ze stanowiska starościńskiego uzyskał owe 100% ostatniej pensji to — ze względu na nieuwzględnienie dodatku samorządowego przy wymiarze emerytalnym — mógł on liczyć jedynie na maksymalnie 50% całości ostatnich zarobków²⁵.

²³ CAW, tap 5/53/1437, k. 3–4, Pismo mjr. Józefa Kozieradzkiego zam. w Łodzi ul. Wschodnia 36 m. 6 do Ministra Obrony Narodowej Biuro Personalne w Warszawie, Łódź 25 VI 1948 r.

²⁴ Wysokość uposażenia majora przyjęto na podstawie rozporządzenia prezydenta RP z dn. 28 X 1933 r., („Dz. U. RP” 1933, nr 86, poz. 664).

²⁵ Nieco mniejsze, ze względu na niższe ewentualne dodatki funkcyjne, były różnice w odniesieniu do funkcjonariuszy urzędu wojewódzkiego.

Starostowie niechętnie godzili się zatem na przenoszenie ich w stan spoczynku i kierowali w tej sprawie skargi do władz. Starosta lubaczowski Władysław Błocki, który został 3 czerwca 1929 r. poinformowany, że wojewoda lwowski złożył wniosek o przeniesienie go w stan nieczynny, w swym zażaleniu pisał: *w parę dni po tej audyencji otrzymałem wezwanie do jawienia się u Pana Wicewojewody w dniu 6 V 1929 i wtedy p. Wicewojewoda lwowski zaproponował mi, ażebym zgodził się na przejście z etatu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na etat Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej i na objęcie referatu opieki nad invalidami przy Urzędzie Wojewódzkim. Kiedy zaskoczony i zdumiony tą nieoczekiwaną propozycją zapytałem o jej przyczynę, oznajmił mi p. Wicewojewoda, że „przekonał się, iż jako starosta powiatowy mam za słabą rękę w stosunku do podwładnych urzędników” i że jeśli się nie zgodzę na powyższą propozycję — będę zmuszony pójść na emeryturę* [podkr. orygini.], a dalej utyskiwał na dotyczącą go niesprawiedliwość²⁶. Skarga ta nie przyniosła większych efektów — Błocki został przeniesiony do Urzędu Wojewódzkiego Kieleckiego, następnie jeszcze przed końcem 1929 r. w stan nieczynny, a pół roku później w stan spoczynku.

Nieco więcej szczęścia miał starosta sokalski Wojciech Kostołowski, który 18 IX 1938 r. został przeniesiony w stan nieczynny. W odwołaniu podkreślał: *zwolnienie mnie z obowiązków Starosty odczułem bardzo silnie a nawet tragicznie, gdyż mając 2 synów na studiach medycznych we Lwowie — nie mógłbym — w razie dalszego trwania obecnego stanu, dla braku środków materialnych i braku jakiegokolwiek majątku — kształcić ich dalej i wychować na pożytecznych obywateli Państwa Polskiego*²⁷. Co prawda na stanowisku się nie utrzymał, ale niecały miesiąc później został mianowany radcą w Urzędzie Wojewódzkim Lwowskim. Wydaje się, że skuteczność jego prośby wynikała nie tyle z troski ministra spraw wewnętrznych o wychowanie dzieci Kostołowskiego na dobrych obywateli, ile ze zmiany w polityce MSW dotyczącej emerytów. Na tę zmianę klimatu liczył również Rudolf Krupiński, starosta tarnowski (niegdysiejszy dyrektor krakowskiej policji, który odegrał ważną rolę w przejmowaniu władzy z rąk austriackich, znany również dzięki zeznaniom składanym przeciw Witosowi podczas procesu brzeskiego²⁸). Został on

²⁶ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 659, k. 50–51, Pismo starosty lubaczowskiego do MSW w przedmiocie: przedstawienie sprawy osobistej, Lubaczów 6 VI 1929 r.

²⁷ Ibidem, sygn. 186, k. 93, Pismo Wojciecha Kostołowskiego, starosty pow. w st. nieczynnym do ministra spraw wewnętrznych w przedmiocie: prośba o powołanie do służby czynnej na równorzędne stanowisko, Sokal 12 X 1938 r.

²⁸ W. Lipiński, *Związek Walki Czynnej i Związek Strzelecki w świetle korespondencji władz austriackich*, „Niepodległość” 1930/1931, t. III, s. 164–165; W. Witos, *Moje wspomnienia...*, s. 558; Cz. Brzoza, *Kraków między wojnami. Kalendarium 28 X 1918–6 IX 1939*, Kraków 1998, s. 10, 139; H. Dobrowolski, *Krupiński Rudolf*, [w:] PSB, t. XV, Wrocław–War-

spensjonowany w 1928 r., mając 56 lat²⁹. W swoim wniosku z grudnia 1937 r. oczekiwał nie tyle przywrócenia do służby, co ze względu na wiek byłoby wykluczone, ile rehabilitacji w postaci Krzyża Niepodległości. Wyczuwał on zmieniony klimat polityczny, bo pisał o nieustających konfliktach ze Sławkiem, Roją i Hallerem³⁰.

Starostowie nie chcieli się godzić na zmianę ich statusu z kilku powodów. Po pierwsze, w zdecydowanej większości nie byli do niej przygotowani. Po drugie, międzywojenne przeniesienie w stan spoczynku bliższe było współczesnemu zwolnieniu z pracy niż przyznaniu emerytury. Po trzecie znacząca była dysproporcja między wysokościami pensji i emerytury. Podawane w 1937 r. wielkości świadczeń emerytalnych, które wahały się od 160 do 400 złotych oznaczały, w przypadku dolnej granicy, zejście do poziomu ok. 15% dotychczasowych zarobków starościńskich. W świetle powyższego niewielkie znaczenie miał fakt, że poza zaopatrzeniem emerytowanym starostom przysługiwały różne świadczenia dodatkowe. Mogli ubiegać się o pokrycie (z pewnymi ograniczeniami, ale dotyczyły one przecież i urzędników w służbie czynnej) kosztów przesiedlenia z ostatniego miejsca służbowego do miejsca zamieszkania, przysługiwało im także prawo do ulg przy korzystaniu z państwowych środków komunikacji oraz służby zdrowia dla funkcjonariuszy państwowych. Emerytura oznaczała mimo wszystko pauperyzację, a niekiedy i życie na granicy ubóstwa, choć oczywiście jest to kwestia względna — przeciętne zarobki pracowników umysłowych wynosiły w latach 1928–1933 r. od 285 do 324 zł³¹.

Starostowie czasami wracali do służby, z której, zazwyczaj na własne życzenie, choć z różnych powodów, odchodzili³². Były to jednak w całym międzywojniu przypadki pojedyncze. Po takim powrocie były starosta nie wracał na stanowisko starościńskie, lecz zazwyczaj znajdował zatrudnienie w urzędzie wojewódzkim. Trwałość tej powtórnej służby była niewielka — byli starostowie odchodzili (lub byli zwalniani) w najlepszym wypadku po kilku latach. Należy też pamiętać, że powrót do służby państwowej nie oznaczał przywrócenia praw i przywilejów wynikających z funkcji pełnionych w przeszłości, czyli proces liczenia 10–15 lat nieprzerwanej służby państwowej zaczynał się od początku, a ewentualne zaliczenie czasu poprzedniej służby

szawa 1970, s. 410–411; R. Świątek, *Lodowa ściana. Sekrety polityki Józefa Piłsudskiego 1904–1918*, Kraków 1998, *passim*.

²⁹ U źródeł tej decyzji leżały zabiegi Krupińskiego zmierzające do wygryzienia ze stanowiska wojewody krakowskiego Ludwika Darowskiego; K. Duch, *op. cit.*, k. 274.

³⁰ CAW, KKIMN 148–44395, npag., Pismo Rudolfa Krupińskiego do prezesa RM i ministra spraw wewnętrznych, Kraków 29 XII 1937 r.

³¹ J. Żarnowski, *Spółeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1973, s. 199–200.

³² CAW, MN 16 IX 1931, npag.; AAN, PRM, cz. VIII, sygn. 180, npag.; J. Szlaszyński, A. Makowski, *op. cit.*, s. 390.

zależało od odrębnego postępowania. Zdarzały się również przypadki odmowy przyjęcia na konkretne stanowisko. Korzystając ze zmiany podejścia do emerytów z działu MSW, wojewoda krakowski wystąpił o przywrócenie do służby doświadczonego urzędnika, jakim był Marian Balicki. Spotkał się jednak z kategoryczną odmową dyrektora Biura Personalnego MSW, który wykluczył postulowaną przez wojewodę nominację na stanowisko starosty lub wicestarosty powiatowego. Stwierdzał, nie bez racji, że Balicki, będąc w swoim czasie starostą, wykazał brak kwalifikacji potrzebnych do pełnienia obowiązków kierownika powiatu, a posiadana przez niego znajomość przepisów, pilność, dokładność kwalifikowała go raczej jako kandydata do służby w Urzędzie Wojewódzkim³³.

W drugiej połowie lat 30., jak wspomniano, nastąpiła zmiana polityki personalnej MSW wobec emerytowanych urzędników. Z wyliczeń J. Michalskiego wynika, że w latach 1924–1936 liczba emerytów cywilnych z polskiej służby wzrosła ponad pięciokrotnie, podobnie jak wysokość wydatków budżetowych na ich emerytury³⁴. Z powodu kryzysu kontynuacja dotychczasowego trendu groziła załamaniem budżetu państwa, co było jednym ze źródeł zmiany polityki personalnej. Stosunkowo szczupły korpus etatowych urzędników administracji ogólnej uzupełniany miał być w razie potrzeby pracownikami kontraktowymi lub dietariuszami (opłacanymi wedle stawek dziennych). Projekt ten uwzględniał właśnie emerytów państwowych.

W połowie 1937 r. MSW zaleciło wojewodom przeprowadzenie audytów dotyczących urzędników przeniesionych w stan spoczynku. Za bezwzględnie nienadających się do służby uznawano tych, którzy ukończyli 60 rok życia, niezdatnych do służby ze względu na stan zdrowia oraz karanych sądownie lub dyscyplinarnie³⁵. Wszyscy pozostali mogli być zatrudniani w charakterze czasowych dietariuszy. Trudno stwierdzić, jakie były efekty tych działań. Wojewodowie faktycznie takie zestawienia przesłali. Część osób w nich wymienionych nie mogła wchodzić w grę, jako że znaleźli już wcześniej lepiej płatną pracę³⁶.

³³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 295a, k. 22, Pismo dyrektora Biura Personalnego MSW do wojewody krakowskiego, Warszawa 18 II 1938 r.

³⁴ J. Michalski, *Zagadnienie emerytalne w państwie polskim*, Warszawa 1937, s. 10–11.

³⁵ AP Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski, sygn. 485, s. 557–558, Pismo MSW do wojewodów i komisarza rządu na m. st. Warszawę w sprawie powołania niektórych emerytów do służby, Warszawa 2 VII 1937 r.

³⁶ Np. AAN, MSW, sygn. 4324, s. 48–52, Pismo wojewody łódzkiego do MSW w sprawie powołania niektórych emerytów do służby, Łódź 5 XI 1937 r.

5. Co dalej?

Scharakteryzowane powyżej mechanizmy oraz wysokość zaopatrzenia emerytalnego prowadzą do jednoznacznego wniosku, że na życie z emerytury państwowej mogli sobie pozwolić jedynie ci spośród byłych starostów, którzy pewnie poradziliby sobie i bez niej, bo np. byli właścicielami kamienicy. Pozostali, jeżeli chcieli zachować godne warunki życia czy mieć środki na kształcenie dzieci, musieli sobie znaleźć inne zatrudnienie. Wielu z nich właśnie okres znajdowania się w stanie nieczynnym wykorzystywało na poszukiwanie nowego zajęcia, w co niekiedy angażowało się MSW. Gdy zabiegi te nie przynosiły efektów, podejmowano próby powrotu do resortu³⁷.

Wydaje się, że najlepszym sposobem przedstawienia losów byłych starostów po opuszczeniu przez nich działu MSW jest przede wszystkim pokazanie zestawień ilościowych. Analiza zjawiska wymaga jednak kilku uwag wprowadzających.

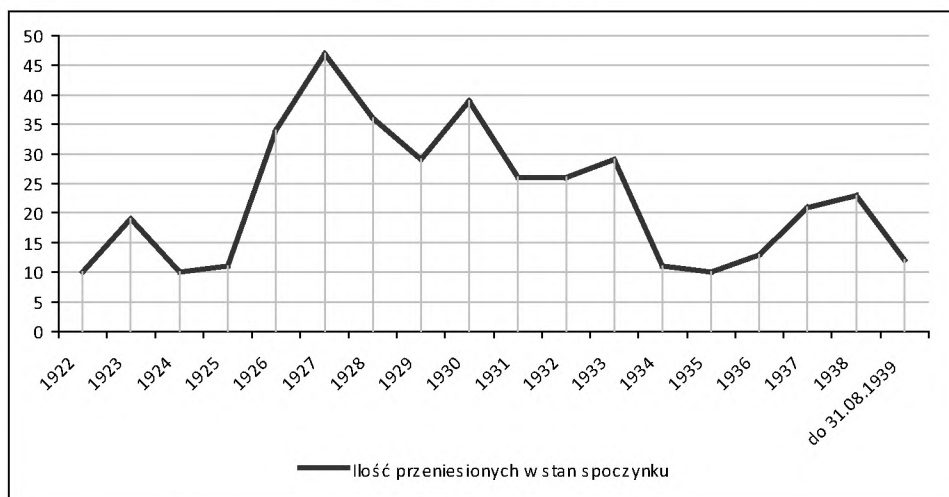
Badaniu poddano biogramy starostów czynnych w latach 1918–1939. Zdecydowano się na to dlatego, że częstokroć przeniesienie starosty na emeryturę poprzedzała nominacja na radcę wojewódzkiego, które to stanowisko piastował on przez kilka miesięcy. Ograniczenie się zatem wyłącznie do urzędujących starostów nie pozwoliłoby, w naszej ocenie, na uchwycenie pełnego spektrum zjawiska.

Poniższe ustalenia dotyczą 46,3% osób piastujących w omawianym okresie stanowiska starosty, których problem odejścia z MSW dotyczył. W odniesieniu do 9,8% osób należących do badanego środowiska nie udało się ustalić ani roku przeniesienia na emeryturę z działu MSW, ani tego, co po odejściu z resortu robiły, a czasami nawet nie udało się potwierdzić, czy w ogóle z resortu odeszły. Drugą grupę, szacowaną na 43,9% stanowią ci, którzy znajdowali się w służbie w dziale MSW 1 września 1939 r. lub też zmarli, będąc w służbie czynnej, *ergo* problem odejścia z resortu ich nie dotyczy.

Spośród owych 46%, czyli tych, którzy odeszli z resortu, w przypadku 27% nie udało się ustalić, co robili po spensjonowaniu. Nie jest wykluczone, że większość z nich utrzymywała się z emerytury, ale należy to traktować tylko jako zdroworozsądkową spekulację wynikającą z ich wieku, nie zaś fakt potwierdzony źródłowo. Określenie „utrzymywać się z emerytury” ma nieco inny kontekst niż współcześnie. Poza środkami z państwowego zaopatrzenia emerytalnego zazwyczaj czerpali oni zapewne przewyższający je przychód z posiadanych realności lub majątku ziemskiego.

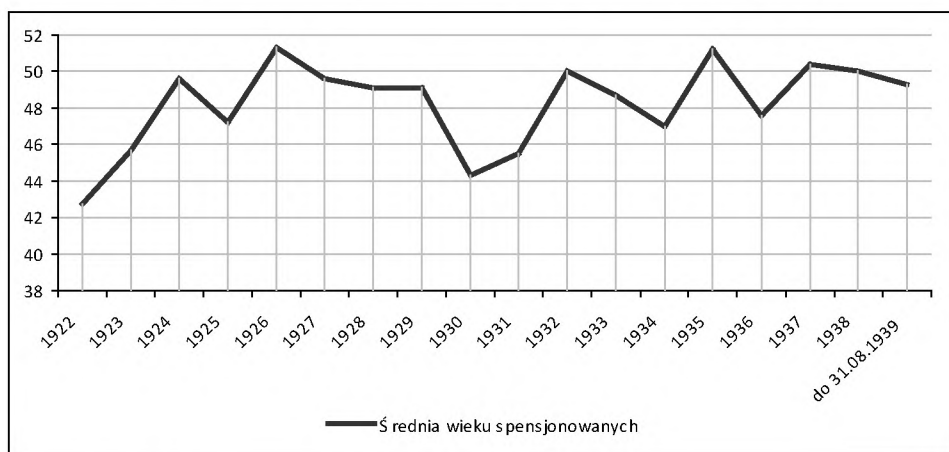
³⁷ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 307, *passim*.

Rys. nr 6. Liczba starostów i byłych starostów przeniesionych w stan spoczynku.



Opracowanie własne

Rys. nr 7. Średni wiek przenoszonych w stan spoczynku.



Opracowanie własne

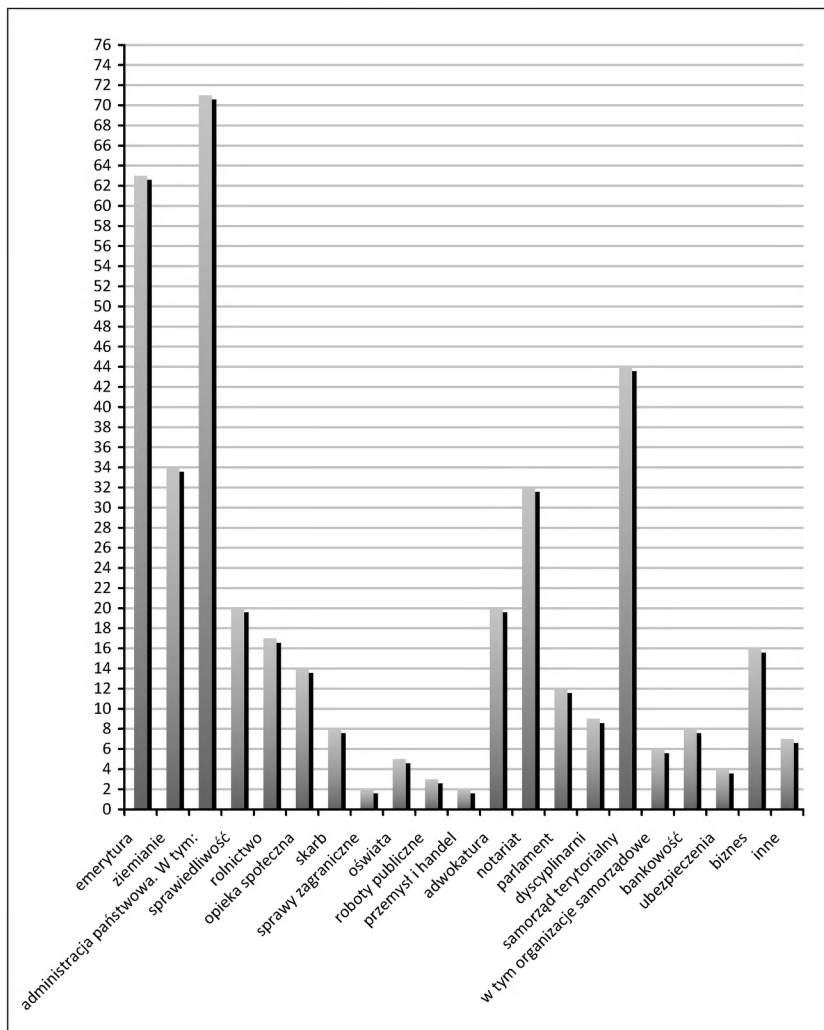
Za moment odejścia ze służby przyjęto datę przejścia w stan spoczynku, ponieważ nie zawsze przeniesienie w stan nieczynny musiało poprzedzać przyznanie zaopatrzenia emerytalnego.

Wykorzystywane w badaniach wielkości nie będą się sumowały. Wynika to przede wszystkim z faktu, że niektórzy z byłych starostów wykonywali najpierw np. zawód sędziego, a następnie adwokata, a zatem będą występowali

w obu grupach. Po wtóre, obowiązujące na terenie b. zaboru pruskiego przepisy zezwalały na jednoczesne wykonywanie zawodu adwokata i notariusza.

Po takim wprowadzeniu można jest przedstawić wyniki analizy ilościowej oraz krótko scharakteryzować każdą z grup przedstawionych na rys. nr 8.

Rys. nr 8. Źródło utrzymania byłych starostów po opuszczeniu służby w dziale MSW.



Opracowanie własne

Pierwszy wniosek nasuwający się w wyniku analizy przede wszystkim rys. nr 8 to to, że opuszczenie służby w dziale MSW zazwyczaj nie oznaczało końca aktywności zawodowej. Było to zresztą rozwiązanie atrakcyjne zarówno dla pracodawcy, jak i dla pracownika. Spensjonowany urzędnik miał

zapewnioną emeryturę oraz świadczenia socjalne wynikające ze służby państwowej, mógł zatem żądać mniejszego wynagrodzenia za pracę. Do tego argumentu odwoływali się nie tylko pracodawcy prywatni, ale także państwo, gdy dawało zatrudnienie. Byli starostowie, którzy nie otrzymali emerytury w wysokości 100% ostatniego wynagrodzenia, byli szczególnie zainteresowani możliwością uzyskania dodatkowych dochodów, czasami nieodzwrotnych do życia na godziwym poziomie.

Teoretycznie najmniejszy powód do zmartwienia miała grupa scharakteryzowana już jako ziemiaństwo. Nie jest dzisiaj możliwe klarowne określenie, które ze zwolnień w tej grupie nastąpiły na własną prośbę zainteresowanego, a które były efektem decyzji odgórnych. Wydaje się, że te pierwsze miały przewagę, tym bardziej że grupa ta szczególnie licznie występowała w okresie do 1923 r. Jedynie pojedyncze przypadki dotyczyły lat 1927–1928, 1930 oraz 1932 r. Środowisko to w większości można zakwalifikować więc jako takie, które nie rościło pretensji do przywilejów wynikających ze służby państwowej, gdyż byt zapewniały mu własne majątki. W większości przedstawiciele tej grupy powracali po krótkim okresie urzędowania do faktycznie wykonywanego zawodu. To samo można powiedzieć o pojedynczych przedstawicielach kategorii „biznes”, będących właścicielami większych zakładów przemysłowych i starających się powrócić do nich w pierwszych latach niepodległości.

Większość zakwalifikowanych do kategorii „biznes” oraz „finanse” można ze względu na wykonywane czynności określić jako urzędników prywatnych oraz wyższą i średnią kadrę zarządzającą. Zazwyczaj piastowali oni stanowiska dyrektorów administracyjnych czy kierowników i naczelników wydziałów banków, przedsiębiorstw, spółek etc. Przeważnie były to podmioty sektora publicznego (państwowe lub samorządowe)³⁸. Właścicielem banków, w których zatrudnienie znaleźli byli starostowie było zazwyczaj państwo (BGK, PKO), a w mniejszym stopniu samorząd terytorialny.

Zdecydowanie najwięcej starostów znajdowało jednak ponowne zatrudnienie w administracji państwowej, choć podział na resorty nie był tu równomierny. Ponieważ około 60% starostów było prawnikami zrozumiałe jest, że najwięcej też przechodziło do wymiaru sprawiedliwości. Z tej grupy prawie wszyscy zostali sędziami, a tylko dwaj prokuratorami i jeden komornikiem. Co ciekawe, z chronologicznego punktu widzenia zjawisko to było konsekwencją weryfikacji aparatu administracyjnego w okresie pomajowym. Starosta, który był nie dość przedsiębiorczy i lojalny na stanowisku urzędniczym, mógł mieć wystarczające kwalifikacje na wymagającym mniejszej operatywności stanowisku sędziego³⁹. Sądownictwo należałoby zatem postrzegać jako obszar, do

³⁸ Np. IPN BU 0259/504, t. 1, k. 234–240, Życiorys Jerzego Strowskiego.

³⁹ J. Mierzwa, *Administracja ogólna...*, s. 7.

którego przesuwano starostów niechętnych pomajowym zmianom⁴⁰. Warto również dodać, że dla niewielkiej części osób z tej grupy praca sędziego czy prokuratora miała charakter tymczasowy i stanowiła sposób przejścia do bardziej intratnych zajęć jak notariat czy adwokatura.

Byli starostowie odnaleźli się również w sądownictwie administracyjnym. W odniesieniu do ziem pomorskich, gdzie istniało ono jeszcze przed 1918 r., przejścia do wojewódzkich sądów administracyjnych w Poznaniu i Katowicach były częstsze⁴¹, ale i wśród sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego znajdziemy dwóch byłych starostów, z których Julian Dunikowski osiągnął nawet stanowisko jego prezesa.

Co prawda, międzywojennej palestry ani notariatu do administracji państwowej nie zaliczymy, ale warto o tych obszarach wspomnieć w tym miejscu ze względu na istniejące powiązania z wymiarem sprawiedliwości. Bardzo liczne były przypadki podjęcia przez byłych starostów pracy w charakterze notariusza (32 osoby), przy czym zdecydowana większość dotyczyła okresu 1927–1933. Wyraźnie wskazuje to na zarówno samodzielne przechodzenie do notariatu urzędników eliminowanych ze starostw, jak i na „upychanie” tam osób zasłużonych dla pomajowego reżimu⁴². Nie sposób autorytatywnie stwierdzić, który czynnik miał przewagę, albowiem wiele nominacji notarialnych dotyczyło albo przeciwników politycznych sanacji (P. Garapich), albo dokonane zostało jeszcze przed wyborami 1928 r.⁴³ Warto zwrócić uwagę na bulwersujący fakt nominacji notarialnych dla starostów nieposiadających pełnego wykształcenia prawniczego⁴⁴. Co prawda 66% byłych starostów, którzy zostali notariuszami stanowili ukończeni prawnicy, a następne 12,5% ci, którzy prawo studiowali, ale

⁴⁰ Należy zauważyć, że i w okresie wcześniejszym pojawiały się sugestie, by urzędnik niesprawdzający się na starostwie wrócił tam skąd przyszedł, tj. do sądownictwa: *Stosownie do ustnego polecenia Pana Ministra zaproponowałem Staroście w Jędrzejowie Drowi Wojciechowi Nowakowi, aby przeniósł się do sądownictwa, gdyż dalszego pozostawiania jego na dotychczasowym stanowisku nie potrafiłbym skutecznie bronić. Dr Wojciech Nowak przyjął propozycję z żalem, zażądał czterotygodniowego urlopu dla pertraktacji ze zwierzchnością sądową i zapowiedział, że po skutecznych zabiegach w sądownictwie złoży odpowiednie podanie*. AP Kielce, Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 373, s. 298, Pismo wojewody kieleckiego do MSW, Kielce 24 XI 1920 r.

⁴¹ W. Maisel, *op. cit.*, s. 231–234.

⁴² D. Malec, *Dzieje notariatu polskiego*, Kraków 2007, s. 167–168; eadem, *Reorganizacja i zmiany polskiego notariatu po wprowadzeniu zunifikowanego prawa o notariacie z 27 października 1933 r.*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2004, nr 4, s. 120. Por. omawiany w rozdz. II przypadek Zygmunta Zabierzowskiego.

⁴³ G. Mazur, *Lwowscy wojewodowie w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Urzędy, urzędnicy, instytucje. Studia z dziejów Lwowa*, pod red. K. Karolczaka i L. T. Sroki, Lwów. Miasto — społeczeństwo — kultura, t. VIII, Kraków 2010, s. 315–326.

⁴⁴ AIPN Łódź, IPN Ld 81/61, t. 1, k. 81, Protokół rozprawy głównej w sprawie Kazimierza Łazarskiego, 30 VIII 1954 r.; J. Żarnowski, *Struktura społeczna...*, s. 225.

pozostali to absolwenci krakowskiej Akademii Handlowej, Wolnej Wszechnicy Polskiej czy wreszcie zawodowej szkoły handlowej. Przeszkody w uzyskaniu notariatu nie stanowiły też rażące błędy formalne w prowadzeniu referatu karno-administracyjnego w podległym starostwie⁴⁵.

Nieco mniejszą popularnością cieszyła się palestra, ale i tu dominują wpisy na listy adwokatów w okresie 1926–1933. Być może na to mniejsze zainteresowanie miała wpływ konieczność ukończenia studiów prawnych. Co prawda rozporządzenie prezydenta RP — prawo o adwokaturze z 1932 r. stworzyło możliwość zaliczenia zamiast aplikacji adwokackiej dwuletniej służby referendarskiej⁴⁶, niemniej także przed jego wydaniem widać systematyczne i stopniowe przechodzenie byłych urzędników do adwokatury. Warto może zauważyć, że, w przeciwieństwie do notariatu, w tej grupie spotkamy właśnie tzw. niebieskie ptaki, czyli ludzi, którzy objęli stanowiska starościńskie, wykorzystując przemiany pomajowe, piastowali je przez kilka lat, nie wiążąc z administracją swojego życia, po czym odchodzili albo bezpośrednio do adwokatury, albo byli przyjmowani do palestry po kilku latach pracy w sądownictwie.

Należy również scharakteryzować służbę byłych starostów w pozostałych działach administracji, to znaczy rolnictwie, opiece społecznej, przemyśle i handlu oraz skarbowości. W trzech pierwszych resortach byli starostowie pozostawali nadal funkcjonariuszami administracji terenowej — zazwyczaj w urzędach wojewódzkich, rzadziej w niższych instancjach. Często zdarzało się, że nie zmieniał się ich miejsce służby (w związku z przejściem z jednego działu do drugiego radca wojewódzki zmieniał tylko pokój w budynku). W przypadku Ministerstwa Skarbu około połowa byłych starostów pracowała w zarządzie centralnym tego resortu, natomiast reszta w strukturach terenowych, przede wszystkim w izbach skarbowych.

Do przeniesień do wymienionych resortów doszło w dwóch falach. Pierwsza wpisywała w pomajową przebudowę korpusu urzędniczego, co wskazywałoby na występowanie podobnego procesu, z jakim mieliśmy do czynienia w wymiarze sprawiedliwości. Druga, nieco mniej intensywna, przypadła na koniec lat 30. i może być identyfikowana ze zmianą polityki personalnej MSW, ale także z procesem dekompozycji sanacji.

Należy podkreślić, że niezależnie od tego, w którym roku przejście do innego resortu się dokonało, poprzedzały je każdorazowe uzgodnienia obu zainteresowanych ministrów — niedopuszczalne było, w przeciwieństwie do

⁴⁵ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 940, k. 13, Pismo wojewody pomorskiego do starosty powiatowego w Kościerzynie, Toruń 31 II 1932 r.

⁴⁶ M. Materniak-Pawłowska, *op. cit.*, s. 171.

pierwszych lat II RP, jakiegokolwiek „podprowadzanie” ludzi z innego resortu⁴⁷. Nierzadko też można na owe przenosiny patrzeć także nie tylko jako na sposób zachowania posady w administracji, ale i szansę na wyższe uposażenie, na co przy pozostaniu w strukturach MSW nie było szansy⁴⁸.

Podniesiono już fakt przechodzenia samorządowców na stanowiska starościńskie, co uzasadniano zazębianiem się kompetencji obu administracji. Ten sam czynnik odgrywał istotną rolę przy ruchu w drugą stronę. Co więcej, można nawet stwierdzić, że administracja oddała samorządowi to co wzięła — liczba starostów przychodzących z samorządu do administracji i odchodzących do administracji lokalnej mniej więcej się równoważyła. Byli starostowie przechodzili również na stanowiska kierownicze w organizacjach skupiających jednostki samorządu terytorialnego. Zjawisko to występowało przez cały okres istnienia II Rzeczypospolitej, ale widoczne jest ewidentne nasilenie tego procesu pomiędzy przewrotem majowym a rokiem 1930. W latach 1933–1937 migrowało trzech byłych starostów rocznie, a w latach 1938–1939 wielkość ta spadła o połowę. Charakterystycznie rozkłada się omawiane zjawisko z geograficznego punktu widzenia. W zasadzie przechodzenie byłych starostów na stanowiska samorządowe w niewielkim stopniu dotyczy Galicji czy Wielkopolski i Pomorza, a odnosi się głównie do byłego zaboru rosyjskiego.

Według koncepcji piłsudczykowski samorządy — nie tylko terytorialny, ale i gospodarczy czy zawodowy — odgrywały istotną rolę jako kuźnia działaczy społecznych, ludzi prawdziwie zaangażowanych. Jednakże samorząd ten musiał być poddany kontroli państwa i wprzęgnięty w realizację jego potrzeb. Z tego punktu widzenia dla obozu rządzącego mniej szkodliwa była obecność zwolennika opozycji na stanowisku samorządowym niż starosta. Stąd też zauważalny jest proces przenoszenia po maju 1926 r. niesympatycznych piłsudczykom starostów w stan spoczynku, a następnie obejmowanie przez nich stanowisk samorządowych. Zjawisko to występuje przede wszystkim na Kresach, gdzie elita polska była stosunkowo szczupła, a szanse na ściągnięcie odpowiedniego kandydata raczej niewielkie⁴⁹. Nie znaczy to jednak, że piłsudczycy samorząd, nawet w tych mniejszych ośrodkach, całkowicie lekceważyli. Wśród byłych starostów-piłsudczyków obejmujących stanowiska w samorządzie dominował typ sympatyka lewicy sanacyjnej albo tzw. działacza

⁴⁷ AP Lublin, Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 739, s. 8, Pismo ministra spraw wewnętrznych do ministra rolnictwa i reform rolnych w przedmiocie: Kałuba Włodzimierz — przejście na etat Min. Roln. i Ref. Roln., Warszawa 22 VI 1938 r.

⁴⁸ Ibidem, s. 5, Pismo ministra rolnictwa i reform rolnych do starosty powiatowego w Garwolinie, Warszawa 23 VI 1938 r.

⁴⁹ Np. *Miothy!*, „Głos Prawdy” 10 VII 1926, nr 16, s. 5; *Listy z Kozielska burmistrza miasta Ostroga*, przygotował do druku S. Żurkowski, Biały Dunajec-Ostróg 2001, s. 28; W. Mędrzecki, *Inteligencja polska...*, s. 295.

społecznego. Zazwyczaj kierowano ich do ośrodków, w których kiedyś już pracowali jako urzędnicy administracji ogólnej⁵⁰.

Ostatnią grupą wartą bliższej analizy są emeryci tzw. dyscyplinarni. Nie jest to określenie może do końca precyzyjne, albowiem część z nich emerytur nie pobierała, niemniej należy o nich wspomnieć, bo było to środowisko nader charakterystyczne. Tworzyli je starostowie i byli starostowie, którzy mocą prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej albo na mocy art. 30 ustawy emerytalnej zostali wydaleny z administracji lub przeniesieni w stan spoczynku z umniejszeniem świadczenia emerytalnego⁵¹. Wiązało się to także z odebraniem wszelkich przywilejów wynikających ze służby państwowej.

Możliwość nałożenia takiej kary była przewidziana prawem już w latach 20., ale znalazła ona zastosowanie tylko w odniesieniu do jednego starosty. Pozostałym, przeciwko którym toczyły się postępowania dyscyplinarne, albo zasądzono niższe kary, albo też oni sami, przeczuwając niekorzystny obrót spraw, decydowali się na wystąpienie ze służby państwowej, co stanowiło podstawę do umorzenia postępowania. Jak wspomniano, możliwość uniknięcia w ten sposób kary została przekreślona rozporządzeniem prezydenta RP z 7 X 1932 r.⁵² Naturalną konsekwencją tej zmiany było pojawienie się wspomnianych kar w praktyce. Zrazu było to przeniesienie na emeryturę z okresowym umniejszeniem świadczenia o 15%⁵³. Dopiero w latach 1936–1939 nastąpiło w odniesieniu do czterech byłych starostów wydalenie ze służby z jednoczesnym odebraniem wszelkich praw. W trzech przypadkach wiązało się to także z zamianą willi starościńskiej na więzienną celę⁵⁴.

Powyższe ustalenia pozwalają nieco inaczej, niż miało to dotychczas miejsce w literaturze, spojrzeć na kwestie przekształceń w administracji ogólnej po przewrocie majowym:

⁵⁰ Np. CAW, MN 16 III 1937, npag.; ibidem, odrzuc. 31 I 1938, npag.; ibidem, KN 4 XI 1933; J. Abramski, *Cmentarze Częstochowy, Katowic, Zagłębia Dąbrowskiego i Ziemi Zawierciańskiej*, Zawiercie 2006, s. 135; *Zarys dziejów miasta Otwocka*, pod red. M. Kalinowskiego, Otwock 1996, s. 53, 79–80; A. Wolk, D. Wolk, *Wolk Stanisław*, [w:] *Ziemiańscy polscy XX wieku. Słownik biograficzny*, t. IX, pod red. T. Epsteina, Warszawa 2010, s. 159; Łoza, t. II, s. 266.

⁵¹ Gdyby nie wybuch II wojny światowej, grupa ta prawdopodobnie by się zwiększyła, w sierpniu 1939 r. toczyło się bowiem w II instancji jeszcze kilka postępowań dyscyplinarnych zagrożonych tą maksymalną karą.

⁵² Rozporządzenie Prezydenta RP z dn. 7 X 1932 r. o organizacji komisji dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym, („Dz. U. RP” 1932, nr 16, poz. 738).

⁵³ AAN, MSW, dopływ — III, sygn. 510, k. 46–49, Orzeczenie OKD przy MSW, Warszawa 8 XI 1934 r.

⁵⁴ Czwarty, dr Adam Twardowski, zdecydował się na ucieczkę do Czechosłowacji. Por. IPMS, Ministerstwo Sprawiedliwości, A.20.4/111; AIPN Warszawa, IPN BU 1571/195.

1. Sam fakt przeprowadzania czystki wśród starostów nie podlega dyskusji. Znane są przypadki starostów usuniętych ze stanowiska, w różnym trybie, jeszcze przed wyborami parlamentarnymi w 1928 r., głównie ze względu na ścisłe związki z opozycyjnymi wobec pilsudczyków ugrupowaniami politycznymi⁵⁵. Zjawisko to jednak miało faktycznie mniejszy zasięg, niż to dotychczas w literaturze się przyjmowało. Zakładając nawet, że wszystkie dokonane w latach 1926–1927 przeniesienia w stan spoczynku dotyczyły okresu od 15 maja 1926 r. do 31 grudnia 1927 r. i obejmowały wyłącznie osoby piastujące w maju 1926 r. urząd starosty, to przecież dotyczyłoby to niecałych 30% powiatów⁵⁶. W praktyce w gronie przeniesionych wówczas na emeryturę urzędników znajdziemy i słabych fachowców, którzy do myśli o przejściu w stan spoczynku przyzwyczajali się już wcześniej, i osoby, które zostały starostami po maju i w ciągu kilku miesięcy się nie sprawdziły, ale i takich, którzy opuszczali administrację w kontekście prowadzonych przeciwko nim postępowań dyscyplinarnych. Ocena zjawiska wymaga tym większej ostrożności, że wyniki posługiwania się tylko wielkościami statystycznymi mogą niekoniecznie odpowiadać rzeczywistości. Na przykład wśród przeniesionych w stan spoczynku w drugiej połowie 1926 r. znane są co najmniej dwa przypadki byłych starostów, którzy później zostali kierownikami lokalnych struktur BBWR. Odgrywali oni istotną rolę już w kampanii wyborczej 1927–1928, trudno zatem podejrzewać, by usunięto ich z administracji ze względu na poglądy polityczne. Jak zatem wspomniano, zwłaszcza do 1928 r. to strategia „mieszania”, a nie przeniesienie na emeryturę, była podstawowym instrumentem oddziaływania na administrację.
2. Powyższą interpretację zjawiska sanacyjnych „rugów” dla okresu 1926–1927 może wspomóc kryterium wiekowe. Jeżeli bowiem dokonuje się czystki politycznej, to raczej bez oglądania się na wiek usuwanego. Zdecydowana większość eliminowanych prawo do zaopatrzenia emerytalnego posiadała. Fakt, że średnia wieku wysyłanych na emeryturę w 1926 r. wynosiła ponad 51 lat, a dla 1927 r. tylko nieco poniżej 50 lat, wskazuje że w stan spoczynku przenoszono w znacznej mierze tych, którzy na to zasłużyli. Jest to lepiej widoczne na indywidualnych przypadkach: Zenon Głazewski — 72 lata, Czesław Czochron — 66 lat, Ludwik Dzwonkowski

⁵⁵ A.A. Zięba, *Spiss Tadeusz*, [w:] PSB, t. XLI, Warszawa–Kraków 2002, s. 124–126; A. Jakubik, J. Masłowski, *op. cit.*, s. 30.

⁵⁶ W okresie od 1 stycznia do 28 marca 1928 r. nie dokonano faktycznie żadnej zmiany na stanowisku starosty. W odniesieniu do jednej jedynej nominacji, która została dokonana w styczniu 1928 r. zawieszono jej wykonanie do zakończenia wyborów. Po prostu dwa miesiące przed wyborami było zbyt krótkim czasem na opanowanie przez nowo mianowanego starostę powiatu.

— 67 lat. W omawianej grupie emerytów z działu MSW jest dziesięciu liczących 60 i więcej lat, a tylko czterech liczących mniej niż lat 40⁵⁷. Powyższe zatem nie wyklucza tego, że wymienieni dodatkowo „zasłużyli się” piłsudczykom, ale nie był to raczej czynnik jedyny. A zatem lament Rataja, który stwierdzał, że *usuwano ludzi młodych, trzydzieści parę lat liczących*, nie miał zbyt wiele z wspólnego rzeczywistością⁵⁸.

3. W kontekście przeniesień do sądownictwa czy adwokatury można pokusić się o pewną refleksję, konstytuującą omawiane procesy w budowanym po 1926 r. modelu autorytarnym. Sanacja nie niszczyła swoich przeciwników politycznych w fizycznym tego słowa znaczeniu. Być może był to element filozofii władzy, być może świadomość szczupłości posiadanych sił fachowych koniecznych dla właściwego funkcjonowania aparatu państwowego. Widać, że o ile przesunięcia na stanowiskach starostów, które dokonały się po przewrocie majowym zmieniały polityczne oblicze administracji ogólnej, o tyle „rugi” nie powodowały, by usuwany nie miał z czego żyć, a czasami wręcz przynosiły przenoszonym korzyści finansowe⁵⁹.

Można nawet pokusić się o dalej idące stwierdzenie. Ktoś kto nie nadawał się na starostę, mógł być przydatny dla systemu w mniej newralgicznym miejscu. Bardzo charakterystyczne jest wykorzystywanie byłych starostów na stanowiskach w samorządzie jako wójtów, burmistrzów, prezydentów, w mniejszym stopniu — sekretarzy wydziałów powiatowych.

Jeżeli gdzieś można doszukiwać się pozbywania się przeciwników politycznych bez oglądania się na ich wiek, to bardziej w latach 1929–1930. Widać tu, że wskaźniki ilościowe współgrają ze spadkiem średniej wieku. Byłoby to zresztą logiczne: wybory 1928 r. traktowane były jako test możliwości wykorzystania administracji ogólnej, egzamin, który część starostów „oblała”. Należało zatem wyciągnąć z tego konsekwencje i, w ramach przygotowań do kolejnej rozgrywki z opozycją, pozbyć się tych, którzy się nie sprawdzili.

Dwie kolejne, choć mniejsze już fale przeniesień w stan spoczynku, datujące się na lata 1932–1933 oraz 1937–1938, należy rozpatrywać w kategoriach innych niż polityczne. Pierwsza to efekt likwidacji w 1932 r. wielu powiatów. Druga jest prostą konsekwencją zmian w polityce personalnej MSW, co wiązało się z pojawieniem się emerytów „dyscyplinarnych”.

⁵⁷ W gronie tym są dwa nader klarowne przypadki sympatyków Narodowej Demokracji: wojewoda wołyński Aleksander Dębski oraz naczelnik wydziału w Urzędzie Wojewódzkim Lubelskim Stanisław Bryła.

⁵⁸ M. Rataj, *Pamiętniki 1918–1927*, do druku przygotował J. Dębski, Warszawa 1965, s. 390. Na problem kryterium przydatności zwraca uwagę także P. Olstowski, *op. cit.*, s. 141.

⁵⁹ W tych kategoriach można nawet interpretować przejście do sądownictwa, gdzie płace były generalnie lepsze niż w administracji ogólnej.

Generalnie, biorąc pod uwagę późniejsze losy byłych starostów, można mówić o sensownym i celowym działaniu państwa w zagospodarowaniu tych ludzi, nawet takich, którzy nie do końca pasowali do modelu administracji wypracowywanego po przewrocie majowym. Dla większości z nich koniec pracy w MSW nie oznaczał końca aktywności zawodowej.

ZAKOŃCZENIE

Dzieje międzywojennych starostów nie są historią bohaterską rozumianą w kategoriach mitologii narodowowyzwoleńczej. Heroizm tych ludzi przejawiał się w codziennej pracy, w umiejętności podejmowania odpowiedzialnych decyzji i wyzyskania istniejących szans na rozwój gospodarczy rządzonego powiatu, w odporności na presję polityczną czy dostępności w kontaktach z obywatelami. W przypadku starostów mamy także do czynienia z ich jak najbardziej ludzkimi, codziennymi problemami — bagażem doświadczeń z poprzedniego miejsca pracy czy zamieszkania, poszukiwaniem zajęcia zgodnego z kwalifikacjami i pozwalającego godnie żyć, specyfiką pracy urzędniczej, przestępstwami i śmiercią.

Zebranie tysiąca, w pewnej mierze nawet niepełnych biografii pozwoliło uchwycić wiele prawidłowości charakteryzujących starostów jako przedstawicieli inteligencji, lokalnej elity politycznej, wyższych urzędników, byłych wojskowych etc. Część z tych mechanizmów można traktować jako typowe dla całości administracji, inne będą specyficzne tylko dla badanej tu grupy zawodowej. Procesy, którym podlegała międzywojenna administracja ogólna tylko w części wpisywały się w chronologię istotnych wydarzeń z zakresu historii politycznej II Rzeczypospolitej. Ważnymi cezurami były odzyskanie niepodległości czy przewrót majowy, ale już śmierć marszałka Piłsudskiego nie odcisnęła na środowisku starościńskim wyraźniejszego piętna.

Doraźny tryb tworzenia aparatu administracyjnego w pierwszych latach niepodległości miał wpływ na strukturę składającej się nań grupy zawodowej. Pierwotnie był to zlepek ziemian, działaczy politycznych, profesjonalnych urzędników galicyjskich i emigrantów z Rosji. Wraz ze stabilizacją państwa liczba reprezentantów dwóch pierwszych grup spadała i zaistniała szansa na weryfikację całości korpusu urzędniczego pod kątem kwalifikacji i przydatności. Ziemianie odchodzili, przychodzili natomiast byli policjanci czy zwalniani z wojska oficerowie. Proces ten nasilił się po przewrocie majowym. Grono oficerów uzupełniali byli legionści i peowiacy, o których sobie przypomnieli ich koledzy z okopów, a także działacze społeczni spod znaku „Zetu”. Zjawisko większego dopływu przedstawicieli tych grup ustało w 1934 r., natomiast przyszedł czas na liczniejsze nominacje starościńskie funkcjonariuszy wychowanych w administracji Polski niepodległej.

Mimo tych przetasowań personalnych działalność aparatu administracyjnego się nie załamała. Władze starały się uwzględniać w tych nominacjach poza kryterium czysto politycznym również postulaty samych zainteresowanych, ich kwalifikacje oraz specyfikę powiatu, do którego mieli trafić. Bardzo istotnym czynnikiem dotyczącym zarówno przeniesień, jak i warunków urzędowania były możliwości finansowe państwa. Oddziaływały one negatywnie na wszystkie kategorie spraw, którymi zajmowało się starostwo.

Zakres obowiązków służbowych starosty był bardzo szeroki. Z administracją państwową związane były kompetencje dotyczące bezpieczeństwa publicznego, spraw prawno- i karno-administracyjnych, wojskowości, ale także działalność referatów fachowych. Starosta przewodniczył wydziałowi powiatowemu jako organowi samorządowego oraz sprawował nadzór nad funkcjonowaniem samorządu gminnego. Należy tu dodać mile widziane przez władze zaangażowanie w organizacje społeczne oraz odgrywanie roli faktycznego lidera elit lokalnych. Z tego wszystkiego starosta był rozliczany przez wojewodę i ministra spraw wewnętrznych. Wysiłek niezbędny dla uporania się z takimi obowiązkami stanowi istotę różnicy między pracą a służbą.

Starostowie spełniali również ważne funkcje polityczne, choć wybory parlamentarne nie oznaczały każdorazowej wymiany na stanowiskach kierowników administracji ogólnej I instancji. Już przed przewrotem majowym niektórzy ze starostów mieli swoje typy polityczne lub starali się wspierać konkretnych kandydatów. Jednak dopiero włączenie się po 1926 r. rządu do walki wyborczej oznaczało przyzwolenie na nadużycia wyborcze na korzyść obozu piłsudczykowskiego. Tym samym starostowie stali się bardzo istotnym, a z czasem nieodzownym filarem pomajowych porządków.

Funkcja starosty była atrakcyjna finansowo i wiązała się z dużym prestiżem. Stąd też dla większości referendarzy osiągnięcie tego szczybla mogło stanowić ukoronowane kariery zawodowej. Możliwości dalszego awansu zawodowego były dość ograniczone, choć wybijający się urzędnicy mieli szansę na stanowiska wicewojewodów lub naczelników wydziałów. Elementem dyscyplinowania starostów był zróżnicowany katalog nagród i kar. O ile w pierwszych latach niepodległości pojawiające się nieprawidłowości można było zrzucić na karb nieprecyzyjności przepisów, o tyle po przewrocie majowym sporo przestępstw, będących źródłem późniejszych postępowań karnych, wynikało z niedostatecznego nadzoru.

Życie prywatne zdecydowanej większości starostów było typowe dla inteligencji prowincjonalnej. W kategoriach społecznych przeciętny starosta był żonatym mężczyzną, Polakiem wyznania rzymskokatolickiego. Starostowie, na tle innych grup zawodowych, byli bardzo dobrze wynagradzani, a ponadto przysługiwały im liczne świadczenia dodatkowe, takie jak dostęp do bezpłat-

nej służby zdrowia czy mieszkanie służbowe. Niemale dochody zapewniało większości z nich zasiadanie także we władzach podmiotów komunalnych. Mimo wykonywania absorbującej pracy, niektórzy znajdowali czas na działalność pisarską.

Mechanizmy przechodzenia starostów na emeryturę były zupełnie odmienne niż współcześnie. Niewielu z nich osiągało wiek i staż pracy uprawniający do emerytury w wysokości 100% ostatniej pensji. Zazwyczaj wyliczane zaopatrzenie stanowiło ok. 40% zarobków, a zatem życie z emerytury oznaczało gwałtowne pogorszenie standardu. Zdecydowana większość przeniesionych w MSW w stan spoczynku pozostawała aktywna zawodowo. Przechodzili do innych resortów, prowadzili swoje majątki ziemskie lub podejmowali pracę w wolnych zawodach. Warto podkreślić, że nawet starostowie usuwani po przewrocie majowym z administracji ze względów czysto politycznych nie byli pozbawiani podstaw egzystencji i często odnajdowali się w życiu zawodowym na niezłe płatnych posadach.

W zawodowych kolejach losów starostów widoczny jest pewien głębszy cel, do którego zmierzało kierownictwo MSW. Dla okresu do 1926 r. jest on skromniejszy i bardziej mglisty, dla czasów sanacji zaś — rozbudowany i konkretny. W warunkach demokracji parlamentarnej, sejmokracji, dominacji krótkowzrocznego interesu partyjnego i efemerycznych gabinetów jedyną głębszą reformę stanowiły cięcia zatrudnienia dokonane przez powołany w wyjątkowych okolicznościach pozaparlamentarny gabinet Władysława Grabskiego. W kategoriach dużego sukcesu należy rozpatrywać szybkie powołanie do życia aparatu administracji ogólnej, co było możliwe dzięki sięgnięciu po liczne kadry wykwalifikowanych urzędników galicyjskich (choć nie było ich tak wielu, jak zwykło się uważać). Natomiast krytycznie należy ocenić brak znaczących efektów na polu weryfikacji starostów w oparciu o kryterium kwalifikacji, jak również stagnację w zacieraniu podziałów postzaborowych w korpusie urzędniczym.

Bardziej sprzyjający gruntownej reformie był system pomajowy, uzależniony nie tyle od fluktuacji politycznych, ile od woli rządzących. Wydaje się, że wola reformowania była, a piłsudczycy mieli świadomość oporu mas urzędniczych. Na korzyść sanatorów przemawiało to, że mogli myśleć w kategoriach dłuższych niż pięć lat, od wyborów do wyborów. I trzeba przyznać, że, zwłaszcza w okresie do 1929–1930 r., udało się im wciągnąć do współpracy wybitnych specjalistów od administracji. Ich rękę widać w ożywieniu inicjatywy zjazdów starościńskich, profesjonalizacji publikacji dla urzędników oraz szkoleń, a zatem inicjatyw, z których część zakończyła życie wraz z dobrą koniunkturą gospodarczą. Ale — niezależnie od problemów ekonomicznych — pozostała wizja tego, jak powinna wyglądać administracja. Piłsudczycy mieli odwagę

dokonywać cięć zatrudnienia w administracji, chociaż to właśnie ta grupa zawodowa stanowiła jeden z filarów systemu pomajowego. Pod pretekstem niezbędnych w wielkim kryzysie oszczędności podjęto trud racjonalizacji sieci powiatów oraz zespolenia administracji rolnej. Były to działania pozwalające na ograniczenie zatrudnienia.

Okres od przewrotu do pierwszej połowy 1928 r. należy określić jako czas przeglądu posiadanych kadr: eliminacji zaprzysięgłych wrogów nowego porządku, starostów starszych, merytorycznie słabych, mających absorbujące zajęcia uboczne etc. Generalnie zatem eliminowano ludzi, na których profesjonalnych i lojalnych kadr nie można było budować. Istotnym uzupełnieniem tych działań była strategia mieszania — przenoszenia starostów do innych powiatów celem przecięcia lokalnych układów, w które zdążyli się uwikłać. Zwiększało to poziom uzależnienia starostów od przełożonych. Za formę testu uznać należy wybory parlamentarne w marcu 1928 r. Braki powstałe w wyniku zwalniania jednych uzupełniano przez wprowadzanie do administracji innych, związanych z obozem piłsudczykowski („zetowców”, legionistów, peowiaków) oraz oficerów przenoszonych ze służby czynnej. Jako ludzie nowi w aparacie byli oni bardziej oddani przełożonym. Wbrew pokutującym stereotypom zjawisko to nie miało charakteru wyłącznie politycznego, ale wiązało się także z restrukturyzacją polskiej armii.

Lata 1928–1930 dały możliwość wyciągnięcia wniosków z poczynionych obserwacji. Przeniesienia wówczas dokonywane miały już głębszy charakter niż poprzednio — celem był nie inny powiat, ale raczej inne województwo, a nawet zabór. Zwiększyła się liczba zwalnianych starostów i byłych starostów oraz spadła średnia ich wieku. Wzrosła również liczba przyjmowanych do administracji ogólnej oficerów i działaczy niepodległościowych. Wszystkie te działania zwiększały dyspozycyjność starostów wobec resortu rozumianą jako skłonność do ścisłego wykonywania nie tylko zamówień obozu rządzącego, ale także poleceń służbowych neutralnych z politycznego punktu widzenia.

Na polityce resortu wobec starostów w latach 1930–1935 położył się cieniem wielki kryzys. W działaniach MSW dominował wówczas aspekt finansowy: wymuszone zwolnienia, racjonalizacja sieci powiatów, zespalandie kolejnych działów administracji, uproszczenie systemu wynagradzania. Systematycznie zanikał również dopływ oficerów służby czynnej. Mimo pozornej przypadkowości wiele z wymienionych decyzji należy uznać za celowe i sensowne.

Wreszcie okres od 1935 r. to czas naprawiania popełnionych błędów. W związku z poprawą sytuacji budżetowej można było uzupełnić braki kadrowe tam, gdzie przeprowadzone w kryzysie cięcia były zbyt głębokie i przyniosły zapaść w funkcjonowaniu urzędów. Za próbę naprawienia błędów należy również uznać działalność Biura Inspekcji MSW i uruchomione postępowania

dyscyplinarne. Przyjęcie po 1926 r. do administracji osób związanych z obozem piłsudczykowski było też, poza budowaniem oparcia dla rządzących, formą wynagrodzenia za wybór właściwej drogi w czasie I wojny światowej. Szersze otwarcie dla ludzi spoza aparatu oznaczało jednak, że dostali się do niego także ludzie niekoniecznie ideowi. W 1935 r. przyszedł zatem czas na pozbywanie się „czarnych owiec”, czyli tych, którzy wbrew hasłom sanacji moralnej dopuszczali się złodziejstwa grosza publicznego. Trzecim zjawiskiem typowym dla okresu bezpośrednio poprzedzającego wybuch II wojny światowej był rosnący odsetek młodych starostów, urodzonych po 1900 roku, wykształconych już w II Rzeczypospolitej, którzy przeszli przez kolejne szczeble kariery urzędniczej, a nie, jak to często bywało z działaczami niepodległościowymi, byli „spadochroniarzami”, którzy musieli znaleźć godne zatrudnienie ze względu na zasługi położone przy odzyskiwaniu niepodległości, a nie z powodu kompetencji w pracy dla państwa. Znaczenie tego środowiska ze zrozumiałych względów wzrastało i to na nich w przyszłości zapewne oparłaby się administracja Polski, gdyby nie nastąpiła katastrofa wojenna¹.

Oczywiście nie wszystkie problemy, przed którymi stało państwo polskie, zostały pomyślnie rozwiązane. Mimo usilnych starań i włożonej w to wielkiej pracy nie udało się zatrzeć istniejących w administracji pozostałości podziałów z okresu zaborów. Choć trudno powiedzieć, by starostwa powiatowe w momencie wybuchu II wojny światowej cierpiały na przerost zatrudnienia, to w sektorze publicznym nadal pracowało zbyt wiele osób².

Działalność starostw w latach 30. to także zbieranie i przetwarzanie potężnej ilości informacji. W dziesiątkach egzemplarzy powielano sprawozdania oraz protokoły z inspekcji i lustracji. Część danych była wykorzystywana w walce z wywrotowymi organizacjami komunistycznymi i mniejszości narodowych, inne pozwalały na kontrolowanie partii opozycyjnych³. Trudno jednak nie wyrazić poważnych wątpliwości, czy kierownictwo MSW panowało nad tym zalewem danych i było w stanie z niego zrobić użytek, a przymus przysyłania kopii kolejnych sprawozdań nie był jedynie sztuką dla sztuki.

Państwo chciało nie tylko wiedzieć, ale także kontrolować. Stąd tak duża liczba spraw podlegających reglamentacji oraz konieczność uzyskiwania zezwoleń czy koncesji. Starostowie byli w ich wydawaniu wykonawcami, ale także mieli niejednokrotnie przez nikogo niekontrolowaną władzę arbitralne-

¹ Niemalą z tych osób, jak Stefan Soboniewski czy Bohdan Wendorff, we wrześniu 1939 r. opuściło Polskę na zawsze i po 1945 r. wybrało życie w obcym, ale wolnym kraju.

² Przy czym nie jest to zarzut *stricte* pod adresem administracji ogólnej, a rozwiązaniem tego problemu mógł być dalszy proces zespалania z nią innych działów administracji. J. Suski, *op. cit.*, s. 75.

³ Władze sanacyjne miały dzięki sieci konfidentów i dobrze umiejscowionym informatorom znakomite rozeznanie w życiu wewnętrznym opozycji.

go decydowania, kto koncesję otrzyma, a kto nie. Knebel w postaci cenzury powodował narastanie w społeczeństwie przekonania o ukrywaniu przed nim pewnych faktów. Także jawne zaangażowanie po stronie jednej formacji politycznej czy wykonywanie funkcji czysto policyjnych przy egzekucjach komorniczych nie sprzyjały budowaniu ciepłych relacji obywateli z władzą. Te złe emocje zostały uwolnione po kampanii wrześniowej.

Można zaryzykować stwierdzenie, że ówczesna administracja była strukturą mniej przyjazną obywatelowi niż funkcjonująca obecnie. Źródłem tego stanu jest odmienna filozofia państwa. Polska międzywojenna była krajem, który odzyskał niepodległość w warunkach konfliktów z sąsiadami. Ówczesne elity miały świadomość groźby jej utraty, dlatego za cel nadrzędny uważano konieczność zachowania państwa dla następnych pokoleń. Przy takim priorytecie obywatel schodził na plan dalszy.

Aparat administracyjny cechuje nie tylko tendencja do nieograniczonej rozbudowy, ale także naturalna inercja. Przy braku kontroli prowadzi to do zdominowania czynnika politycznego przez biurokrację, a w warunkach demokracji oznacza utratę kontroli nad polityką państwa przez społeczeństwo — niezależnie od dokonanych wyborów zwycięzcy nie mogą realizować swojego programu, bo każda opcja polityczna słyszy od mitycznego naczelnika wydziału, że coś jest niewykonalne. Ze znaczenia administracji w tym wymiarze zdawał sobie sprawę prof. Władysław L. Jaworski, który stwierdził: *o przyszłości naszego Państwa rozstrzygnie nasza administracja. Państwo potrafi stawiać czoło niejednej burzy i przebrnąć niejedno przesilenie, jeżeli się je zlokalizuje u góry, dół zaś funkcjonować będzie ciągle sprawnie dzięki aparatowi administracyjnemu wyrobionemu, sumiennemu, nie skrepowanemu niepotrzebnym balastem. W tę stronę należy zwrócić oczy i spotęgować usiłowania, aby zapobiec krzywiznom, nieuleczalnym, gdy się ich od najmłodszych lat nie usuwa*⁴. Piłsudczycy byli tego świadomi, a przeprowadzona przez nich na przełomie lat 20. i 30. reforma spowodowała ściśle podporządkowanie aparatu dyspozycjom centrum. Stworzenie stabilnego kośćca państwa umożliwiło przejście przez wielki kryzys bez większych zawirowań politycznych.

Można wskazywać na brak zrozumienia miejscowych zwyczajów przez starostów naślanych przez Warszawę, utyskiwać na sanacyjne fałszerstwa i nadużycia wyborcze czy daleko posuniętą inwigilację wielu środowisk. Rażą pojawiające się niekiedy buta i wykorzystywanie stanowiska dla prywatnych korzyści. Choć system demokratyczny niósłby ze sobą skuteczniejszą kontrolę i nadzór, co oznacza szybsze wykrywanie nadużyć, a co za tym idzie, zmniejszenie się ich skali, to jednak w tym miejscu i czasie, z tą strukturą społeczną i stanem gospodarki, jakie miała II Rzeczpospolita, administracja stabilizowała

⁴ W.L. Jaworski, *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Kraków 1924, s. 127.

istnienie niepodległego państwa. Państwo autorytarne poradziło sobie lepiej ze spuścizną zaborów, integracją poszczególnych ziem i usprawnieniem aparatu, niż miałyby to miejsce w przypadku demokracji parlamentarnej. Wiele z tych niepopularnych działań udało się przeprowadzić, ponieważ rządzący nie musieli się obawiać odsunięcia od władzy. Tym bardziej że mieli wizję, jak państwo polskie powinno wyglądać i do jej realizacji konsekwentnie dążyli.

SUMMARY

Starostowie Polski międzywojennej. Portret zbiorowy (Starostas of the Interwar Poland. A Collective Portrait) is the first monograph dedicated to the professional group formed by the starostas (county officials) — directors of the general administration of the first instance in the Second Polish Republic. In the areas subordinated to their authority, in poviats, they represented the state government and were responsible for public security, penal and administrative politics, organizing local elections, conscription and mobilization, social assistance and provisions, issuing passports and firearms certificates. The range of cognizance made the county offices the first contact office for the then citizens. The quality and efficiency of service considerably influenced the way the Polish state was perceived.

The author focuses on the analysis of the complete career paths of the interwar starostas: from nomination to retirement. Among features taken into account are the position's origin and its evolution, social milieux that starostas descended from, diversity of poviats, mechanisms of nominations and transfers, the office characteristics and basic tasks assigned to the starostas. Some attention has been paid also to the private lives of the starostas and their fortunes after leaving the Ministry of Interior. Because of the importance of that professional group for the social and political life, we deal here with a significant environment from the point of view of the form of political as well as intellectual elite of the Second Polish Republic.

The diversity in vocational preparation of the official personnel for the rising state was a derivative of the situation within the particular partitions (annexed territories). Galicia, having masses of qualified officials at its disposal, was in a relatively best situation. Some of those officials after 1915 worked also in the Kingdom of Poland, within the occupying government of Imperial Germany and Austria-Hungary, and after regaining independence they entered the official personnel of that area. The staff problems were thus appeased, yet the Polish authorities during the first years of independence still had to summon the local representatives: landowners, representatives of legal professions and also politicians. This applied not only to the Polish Kingdom or Eastern Borderlands, but also, or rather above all, the areas of Greater Poland, Pomerania or Upper Silesia, those being decidedly in the worst situation. The intentional Germanisation in those regions caused a dramatic lack of people at least merely suitable to assume offices. Therefore Galicia shared its surpluses of intelligentsia representatives — officials, judges, teachers — with those provinces. However, that process consequently caused much tension between the native population and the immigrants. The end of border struggles period opened up the possibility of

integration of particular lands that manifested itself in the unification of the official personnel as well.

Extemporaneousness, which was a dominant feature of the forming process of the official personnel for the Second Polish Republic, caused that the significant percentage of the general number of the starostas were not professional officials but people derived from landowners, local authorities, former police officers and judges, repatriates from Russia or politicians. Moreover, because of the demobilization of the Polish army, the percentage of people moving from the military to administrative service systematically increased after 1921. Contrary to what had been expected, that process of moving of the above mentioned environments' representatives did not diminish with time but even intensified. The reason was that after taking over power by the Pilsudkiites in 1926, the starosta posts were more and more often assigned to politicians associated with that circle and to officers transferred from the army to administration within the restructuring process. The increasing presence of both groups caused a greater subordination of the administrative system to the central political decisions.

The transfer policy was also the factor that increased the availability of the starostas in relation to directives of the department's management. Until 1926 there were no coherent guidelines in that policy and the government instability was not conducive to their development. It was not until taking over power by the Pilsudkiites that opened the way for the model of starosta as a regional official to be transformed into a state functionary. Naturally, the range and scale of the transfers did not depend only upon the political will of the ruling elite. They were also constituted by matters such as e.g. the financial abilities of the state or the geographical and social conditions in the particular poviats.

The function of the government representative in the powiat, performed by the starostas from the beginning of the interwar period, predisposed them towards the role of a centres around which the Polish administration would be united. This resulted in the increase of the meaning of the starostas, further reinforced through legal solutions consistent with the ideas of the Sanation party. At the same time the party insisted on the starosta post being citizen-friendly — office hours were to be suitable for citizens' needs and decisions undertaken to be adequate to the individual situations of the parties involved. However, in practice, financial trouble burdened the starost offices' activities. Also a range of regulations, that from the current point of view should be objectively appraised as positive, were quite reluctantly accepted by the community. Thus the major part of the society perceived the starosta office through the restrictive and schematic policy of penal law and administration. It should be remembered that within the conditions of the Second Polish Republic, the activity of the state administration cast deep shadow over the functionality of the local governments, as the starosta was *ex officio* the leader of the executive of the powiat government and supervised the communal governments on its behalf. The domination of the administrative factor over the local government factor was an element of the state unification, however at the same time it intensified the negative attitude of the society.

The way the society perceived the powiat administration naturally influenced the way they assessed the starostas. This however was of secondary importance from the

point of view of the ruling party. The starostas were by the rule of the system evaluated by their superiors and that evaluation was essential for their further career, especially because the promotion possibilities for the starosta of the interwar period were relatively moderate. Due to the fact the post was an executive one and involved quite a high salary, only the nominations for the head of department, vice-voivode (in the second instance administration) or for the head of department in the Ministry of Interior can be counted as the options of promotion. Definitely less possible, especially in the 30s, was a promotion to a voivode — that position, politicised by the Piłsudkiites, was actually unreachable for the former starostas. It is also worth remembering that apart from the promotion possibilities or awards, mostly in the form of medals, the evaluation of the starostas also involved the possibility of disciplinary penalties. In this respect one can observe a kind of evolution — from minor irregularities usually caused by the lack of knowledge or imprecise laws to embezzlement on a large scale, usually stimulated by base motives. The increasingly restrictive approach of the high authorities towards such irregularities led to intensive disciplinary and penal proceedings, resulting also in prison sentences. The starostas milieu verified in such a way was getting more and more based upon young officials, educated and raised in the independent Poland.

Some considerable public safety powers were connected with the position of a starosta. Using their subordinate apparatus, i.e. officials and police officers, the starostas gathered information concerning any activity that might pose a threat from the state interest perspective. Identification of that interest with the interest of a single political group meant that the starostas took interest not only in the communists' or parties of national minorities' activities, but also in the legal opposition. That was important insofar as the knowledge of the ruling party on the state situation relied mostly on the data gathered by the poviát administration. The starostas were aided by the public prosecutor's offices and special military forces in their informative activities as well as in the repressive activities against the anti-state elements. The *injunction* between the state interest and the interest of the ruling party manifested itself also in the evolution of the starostas' activities in the political context. Within the years 1918–1926 the starostas, though they held political views like the other citizens, rather tried those did not influence their office work, otherwise they might expect an intervention from the higher authorities. After the May Coup d'Etat the starostas as well as the whole administration got involved into an active formation of the ruling camp. This was visible in affecting the election results through various means. Part of them required adequate financial resources, not always supplied by the high authorities. Consequently, to achieve the political results expected by their superiors, some of the starostas were compelled to finance the ruling party's activities illegally, e.g. using resources assigned to combat hunger or natural disasters effects. The change of the political system translated also to the relations between the starostas and Members of Parliament. On the parliamentary democracy basis, the administration approached the parliamentarians' activity, manifested mainly through the so-called "interventions", with a far-reaching friendliness. The fight against the consequently arising irregularities was one of the issues raised by J. Piłsudski and after his seizure of power a less acquiescent approach towards Members of Parliament can be observed.

Although the working hours of a starosta were not regulated, that did not mean they had no private lives. The starostas, exclusively men, were usually married Polish Catholics. The relatively higher salary and benefits (among others, a government car with a driver, an apartment, medical care) determined their generally excellent financial situation. Some of the starostas tried to further improve it by sitting on boards of companies or undertaking writing activities. However, their presence in the social organisations should be valued differently — especially after 1926 the high authorities expected the starostas' adequate activity in that domain and evaluated the starostas in that matter as well.

Specific conditions applied to leaving office by the starostas and former starostas. Generally speaking, retirement was possible due to the service good or on request of the person concerned. As in the latter case they lost the right to benefits arising from the public service (retirement pension in particular), exemptions from service at the initiative of high authorities were predominant. Originally they were connected with the verification of the administrative apparatus, and after the May Coup d'Etat the political conditions were an additional factor. Regardless of that, a starosta's retirement, even assuming the full term of service, carried a considerable decrease of income. In the professional group in question predominated people who after leaving the Ministry of Interior continued working, either in other administrative departments, or as self-employed professionals, or in their own estates. In the conditions of the Second Polish Republic the amount of the retirement pension was considerably lower than the last salary, even for the privileged groups that the starostas indisputably were.

Tłumaczenie z materiału powierzonego
Maria Andrzejewicz-Nowak

ZUSAMMENFASSUNG

Die Arbeit *Starostowie Polski międzywojennej. Portret zbiorowy* (Landräte Polens in der Zwischenkriegszeit. Ein Sammelporträt) stellt die erste monographische Bearbeitung dar, die der Berufsgruppe von Landräten, d.h. der Hauptverwaltungsbeamten in der Zeit der Zweiten Polnischen Republik angehörten. In dem ihnen unterstellten Gebiet, dem Kreis, vertraten sie die Regierung der Republik Polens, waren zuständig für öffentliche Sicherheit, Politik im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Organisation von Wahlen, Erhebung und Mobilmachung, Sozialhilfe und Bevorratung, Ausstellung von Reisepässen und Waffenscheinen. Die Spannbreite von Kompetenzen entschied auch dafür, dass das Landratsamt für die damaligen Bürger ein Amt des ersten Kontaktes darstellte. Die Qualität und die Tüchtigkeit des Kundendienstes waren von wesentlicher Bedeutung dafür, wie der polnische Staat wahrgenommen wurde.

Der Verfasser gibt als Schwerpunkt seiner Ausführungen eine Analyse der gesamten beruflichen Entwicklung der Starosten in der behandelten Zeitperiode ab: von der Ernennung bis hin zum Ausscheiden aus dem Dienst. Berücksichtigt wurden dabei auch der Ursprung und die Evolution dieses Postens, der soziale Hintergrund der Landräte, die Differenzierung der Kreise, die Ernennungs- und Versetzungsverfahren, die Charakteristik der Dienststelle und die Hauptaufgaben von Landräten. Hingewiesen wurde ferner auch auf das Privatleben von Landräten sowie auf ihre Schicksale nach ihrer Ausscheidung aus dem Dienst im Ministerium für Inneres. Wegen der bedeutenden Rolle dieser Berufsgruppe für das gesellschaftspolitische Leben haben wir es dabei mit einem Personenkreis zu tun, der für das Bild der politischen, doch auch intellektuellen Elite der Zweiten Republik wichtig war. All diese Faktoren weisen der vorliegenden Bearbeitung einen Platz an der Schnittstelle zwischen administrativer, politischer und sozialer Geschichte zu.

Der unterschiedliche Vorbereitungsgrad des Beamtenkaders für den in der Wiedergeburt begriffenen polnischen Staat ist auf die Situation in den einzelnen Teilungsgebieten zurückzuführen. In bester Lage dürfte wohl Galizien gewesen sein, das über eine Schar von hochqualifizierten Beamten verfügte. Einige von ihnen waren nach 1915 im Königreich Polen als Verwaltungsbeamte des deutschen und österreichisch-ungarischen Besatzungsrates tätig, und wurden nach der Wiedererlangung der Unabhängigkeit dem Beamtenkorps im betreffenden Gebiet eingegliedert. Dadurch konnte dem Kadernmangel halbwegs abgeholfen werden, doch sahen sich die polnischen Behörden sowieso dazu gezwungen, in den ersten Jahren der Unabhängigkeit den Dienst der Vertreter der lokalen Eliten, so der Grundeigentümer, der Vertreter der Rechtsberufe wie auch der politischen Aktivisten in Anspruch zu nehmen. Davon betroffen waren nicht nur das Königreich Polen oder die polnischen Ostgebiete, sondern

vor allem die sich eindeutig in schlechtester Lage befindlichen Gebiete Großpolens, Pommerns und Oberschlesiens. Dort hatte die zielbewusste Germanisierungspolitik einen dramatischen Mangel an Personen, die sei es auch im geringsten Maße dazu bereit waren, irgendwelche Ämter zu bekleiden. Eben mit diesen Regionen teilte Galizien ihre überschüssigen Vertreter von Intelligenz — Beamten, Richter und Lehrer. Dieser Prozess führte allerdings sehr oft zu Spannungen zwischen der lokalen Bevölkerung und dem zugewanderten Element. Die Beendigung der Auseinandersetzungen um den Grenzverlauf schuf die Möglichkeit einer Integration der einzelnen Gebiete, die u.a. auch in der Vereinheitlichung des Beamtenkorps zum Ausdruck kam.

Der Ad-hoc-Charakter als vorherrschende Eigenschaft des aufgebauten Beamtenkorps In der Zeit der Zweiten Polnischen Republik führte dazu, dass an dem Gesamtpersonal der Landräte keine Fachbeamten, sondern die Vertreter von Grundbesitzern, Selbstverwaltungsorganen, ehemalige Polizisten und Richter, Rückkehrer aus Russland oder politische Aktivisten einen wesentlichen Anteil hatten. Ferner stieg nach 1921 infolge der Demobilisierung der polnischen Armee systematisch der Prozentanteil an den vom Militär in die zivile Verwaltung übergewechselten Personen. Wider Erwarten klang der Zustrom der zuvor erwähnten Personen nicht mit der Zeit aus, sondern nahm sogar an Intensität zu. Die im Mai 1926 erfolgte Machtübernahme durch Pilsudskis Anhänger führte nämlich dazu, dass die Landratsämter in zunehmendem Maße an die mit diesem Personenkreis verbundenen politischen Aktivisten sowie an die nach der Umstrukturierung der Armee in den Verwaltungsbereich versetzten Offiziere vergeben wurden. Die zunehmende Präsenz dieser beiden Gruppen zog eine noch größere Abhängigkeit des Verwaltungsapparats von den politischen Beschlüssen des Zentrums nach sich.

Ein Faktor, der die Bereitschaft von Landräten, die Anordnungen der Ressortführungskräfte zu befolgen, noch weiter steigern ließ, war die Versetzungspolitik. Für die Zeit bis 1926 gab es dazu keine übereinstimmenden Richtlinien, deren Ausarbeitung durch die Instabilität der nachfolgenden Regierungen beeinträchtigt wurde. Erst die Machtübernahme durch Pilsudskis Anhänger bahnte den Weg für den Abgang vom Modell des Landrats als eines Regionalbeamten und dessen Umwandlung in einen Vertreter des Staates. Der Versetzungsumfang und -ausmaß hingen selbstverständlich nicht allein vom politischen Willen der Regierenden ab. Hinzu kamen etwa auch die finanziellen Möglichkeiten des Staates wie auch geographische und gesellschaftliche Faktoren in den einzelnen Landkreisen.

Die von Anfang der Zweiten Republik an im jeweiligen Landkreis von den Landräten bekleidete Funktion als Staatsvertreter versetzte sie in Rolle eines Zentrums, in dem die Konsolidierung der polnischen Verwaltung erfolgen sollte. Dadurch wuchs auch die Position der Landräte, die durch die juristischen Konzepte der Sanacja-Regierung verstärkt wurde und damit noch mehr an Bedeutung gewann. Zugleich legte die Regierung einen großen Wert darauf, dass das Landratsamt bürgerfreundlich ist, die Öffnungszeiten dieser Ämter in stärkerem Maße den Erwartungen der Bürger entsprechen und die gefassten Beschlüsse der individuellen Situation der interessierten Parteien angepasst sind. In der Praxis aber war die Tätigkeit der Landräte durch finanzielle Probleme beeinträchtigt. Auch wurden mehrere aus der heutigen Sicht

objektiv als positiv zu erachtende Regelungen von der Gesellschaft nur sehr ungern aufgenommen. Aus diesem Grund betrachteten viele Bürger die Landratsämter unter dem Aspekt der restriktiv-schematischen Politik im Bereich von Gerichts- und Verwaltungsverfahren. Es ist zu bedenken, dass die Tätigkeit der Staatsverwaltung In der Realität der Zweiten Republik auch die Tätigkeit der Gebietskörperschaften sehr stark beeinträchtigte. Der Landrat stand von Amts wegen den Exekutivorganen von Landkreiskörperschaften vor und nahm in deren Namen die Kontrolle über die Tätigkeit der Gemeindekörperschaft wahr. Die Beherrschung der Verwaltung auf lokaler Ebene durch den gesamtstaatlichen Faktor stellte ein Element der Vereinheitlichung des Staates dar, bewirkte allerdings gleichzeitig eine noch größere Abneigung der Gesellschaft gegenüber dieser Situation.

Das Bild der Landkreisverwaltung bei der Gesellschaft blieb natürlich auch nicht ohne Einfluss auf die Wahrnehmung der Landräte selbst. Vom Gesichtspunkt der Staatsmacht aus war dies jedoch von zweitrangiger Bedeutung. Die Landräte wurden von ihren Vorgesetzten systematisch beurteilt, und dies war der ausschlaggebende Faktor für ihre weitere Beamtenlaufbahn, und dieses umso mehr, als die Aufstiegschancen eines Landrats in der Zeit der Zweiten Polnischen Republik ziemlich bescheiden waren. Da es sich dabei um einen Führungsposten handelte, der ein ziemlich hohes Einkommen versprach, so konnte man ausschließlich eine Ernennung zum Abteilungsleiter, Stellvertreter des Landrats oder Wojewoden (in der Verwaltung zweiter Instanz) oder Direktor des Departments im Ministerium für Inneres als Aufstieg betrachten. Weit geringer waren die Chancen, vor allem in den 1930er Jahren eine Ernennung zum Wojewoden zu bekommen — diese Stelle, von Pilsudskis Gruppe politisiert, blieb für die ehemaligen Landräte eher unerreichbar. Man bedenke auch, dass mit der Beurteilung der Landräte außer der möglichen Beförderung oder Belobigung, vor allem in Form von Auszeichnungen, auch Disziplinarmaßnahmen ergriffen werden konnte. Auch in diesem Bereich kann von gewisser Evolution gesprochen werden — von geringfügigen, vor allem aus Unwissenheit oder unpräzise formulierten Vorschriften resultierenden Delikten bis hin zu massiven finanziellen Veruntreuungen vorwiegend aus niedrigen Beweggründen. Eine zunehmend restriktive Einstellung der oberen Behörden gegenüber diesen Vergehen führte zu intensiven Disziplinar- und Strafverfahren, die oft mit Hafturteilen endeten. Das derart verifizierte Milieu der Landräte basierte immer stärker auf jungen, bereits im unabhängigen Polen aufgewachsenen und ausgebildeten Beamten.

Mit der Person eines Landrats hingen auch sehr wichtige Befugnisse im Bereich der öffentlichen Sicherheit zusammen. Mit Hilfe des untergestellten Apparates, d.h. der Polizeibeamten oder —funktionäre sammelten die Landräte Informationen über jegliche Tätigkeit ein, die vom Gesichtspunkt der Staatsinteressen aus betrachtet eine Bedrohung darstellen konnte. Die nach 1926 erfolgte Gleichsetzung des Staates mit den Interessen nur einer politischen Formation bedeutete, dass die Landräte nicht nur an der Tätigkeit der Kommunisten oder Gruppierungen der nationalen Minderheiten, sondern auch an der der legalen Opposition interessiert waren. Dieses war insofern von Belang, als das Wissen der Regierungen um den Zustand des Staates in erheblichem Maße auf den von der Kreisverwaltungsorganen eingesammelten Daten gegründet

war. In der Informationspolitik, doch auch im Bereich der repressiven Massnahmen gegenüber dem antistaatlichen Element wurden die Landräte von der Staatsanwaltschaft und militärische Spezialdienste unterstützt. Ein *Iunctim* zwischen den Interessen des Staates und denen der regierenden Partei kam auch in der Evolution der Tätigkeit der Landräte im politischen Kontext zum Ausdruck. In der Zeit von 1918 bis 1926 waren Landräte, auch wenn sie wie die anderen Bürger politische Ansichten hatte, allgemein darum bemüht, diese bei der Ausübung ihres Amtes in den Hintergrund treten zu lassen. Andernfalls mussten sie mit dem Eingreifen der höheren Organe rechnen. Nach dem Mai-Umsturz wurden die Landräte und die ganze Verwaltung in die aktive Bildung von Organisationen des Regierungslagers einbezogen. Hinzu kam auch die Beeinflussung der Wahlergebnisse durch die Anwendung unterschiedlicher Mittel und Wege. Manche von ihnen erforderten eine entsprechende finanzielle Unterstützung, die von den höheren Instanzen jedoch nicht immer zur Verfügung gestellt wurde. Infolgedessen waren manche Landräte dazu gezwungen, die politische Tätigkeit der regierenden Partei illegal, z.B. aus den Fonds für die Bekämpfung von Hunger oder Folgen von Naturkatastrophen zu finanzieren, um dadurch die von ihren Vorgesetzten angestrebten politischen Ziele zu erreichen. Der Wechsel des politischen Systems fand auch in der Beziehung zwischen Landräten und Parlamentsabgeordneten seinen Niederschlag. Unter Bedigungen einer parlamentarischen Demokratie war die Verwaltung den Abgeordneten in ihrer Tätigkeit, die vor allem auf so genannten Interventionen beruhte, weitestgehend wohlgesinnt. Der Kampf gegen die dabei vorkommenden Missbraucherscheinungen war eine der Parolen von J. Pilsudski, und nach seiner Machtübernahme wird den Parlamentariern mit weniger Vertrauen und Nachsicht begegnet.

Zwar war die Arbeitszeit der Landräte unbegrenzte, doch bedeutet das bei weitem nicht, dass sie kein Familienleben führen konnten. Es waren ohne Ausnahme Männer, zumeist verheiratete Polen römisch-katholischer Konfession. Ihre verhältnismäßig hohen Gehälter sowie die ihnen zustehenden Sachleistungen (u.a. Dienstwagen mit Chauffeur, Wohnung, ärztliche Versorgung) waren entscheidend für ihre allgemein sehr gute materielle Situation. Diese konnte durch den Sitz in einem Betriebsvorstand oder durch schriftstellerische Tätigkeit aufgebessert werden, was manche auch gerne taten. Etwas anders zu beurteilen ist die Anwesenheit der Landräte in gesellschaftlichen Organisationen; besonders nach 1926 erwarteten die Behörden da ein aktiveres Engagement, das zum weiteren Beurteilungskriterium der Tätigkeit von Landräten wurde.

Eigenartige Bedingungen begleiteten auch die amtierenden und ehemaligen Landräte beim Eintritt in den Ruhestand. Dieser war generell möglich, wenn dies das Wohl des Dienstes verlangte oder auf Wunsch des Interessierten. Da er im letzteren Fall das Recht auf des Staatsdienstes wegen zukommende Leistungen einbüßte (zumeist war es Ruhegehalt), zog er es vor, auf die Initiative der höheren Behörden hin vom Dienst entlassen zu werden. Diese Art des Abgangs vom Dienst war auch vorherrschend. Die Entlassungen waren ursprünglich mit der Verifizierung des Verwaltungsapparates verbunden; nach dem Mai-Umsturz kam ein zusätzlicher Faktor hinzu, und zwar politische Belange. Doch selbst nach Anrechnung der vollständigen

ruhegehaltsfähigen Dienstjahre bedeutete der Eintritt in den Ruhestand für einen Landrat stets einen spürbaren Einkommensverlust. Bei der behandelten Gruppe dominant waren Personen, die nach Abgang vom Dienst im Ministerium weiterhin entweder in den anderen Verwaltungsabteilungen arbeiteten, freiberuflich aktiv oder auf ihren Landgütern tätig waren. In der Zweiten Polnischen Republik lag die Ruhegehaltshöhe selbst bei einer so privilegierten Gruppe, wie es Landräte unbestritten waren, deutlich niedriger als die letzten Bezüge im Dienst.

Tłumaczenie z materiału powierzonego
Zbigniew Pisz

SPIS TABEL, RYSUNKÓW I FOTOGRAFII

Spis tabel

- Tab. nr 1. Tytuły służbowe urzędników koncepcyjnych na terenie Galicji (okres Generalnej Delegatury Rządu na Galicję) — s. 37
- Tab. nr 2. Obsada stanowisk starościńskich w województwie śląskim (wg kryterium pochodzenia) — s. 73
- Tab. nr 3. Obsada stanowisk starościńskich według kryterium wiekowego. Wybrane przykłady — s. 74
- Tab. nr 4. Nasilenie napływu przedstawicieli ruchu „zetowego” oraz POW KNacz. nr 3 do administracji w grupie zawodowej starostów — s. 103
- Tab. nr 5. Odsetek przedstawicieli środowiska „zetowego” i POW na Wschodzie na stanowiskach starościńskich — s. 104
- Tab. nr 6. Militaryzacja administracji — odsetek b. wojskowych na stanowiskach starostów w II Rzeczypospolitej — s. 128
- Tab. nr 7. Militaryzacja administracji — okoliczności przyścia do służby w administracji MSW — s. 128
- Tab. nr 8. Starostowie według kryterium służby w czasie I wojny światowej — s. 130
- Tab. nr 9. Odsetek byłych funkcjonariuszy wywiadu i kontrwywiadu wojskowego wśród starostów — s. 138
- Tab. nr 10. Obsada stanowisk starościńskich wg kryterium pochodzenia — s. 163
- Tab. nr 11. Sposób obsady starostw grodzkich na dzień 1 I 1933 r. — s. 173
- Tab. nr 12. Obsada starostw w powiatach nadgranicznych (stan na dzień 1 I 1939 r.) — s. 175
- Tab. nr 13. Losy starostów kierujących powiatami skasowanymi podczas reformy administracyjnej 1932 r. — s. 185
- Tab. nr 14. Średnia przeniesień starostów dla wybranych województw II RP w latach (1921–1938) — s. 212
- Tab. nr 15. Plan struktury awansu dla urzędnika administracyjnego I kategorii zgodnie z założeniami polityki personalnej z 1936 r. — s. 379
- Tab. nr 16. Różnice między wykroczeniem a występkiem służbowym w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy państwowych — s. 396
- Tab. nr 17. Obsada stanowisk starościńskich w województwie krakowskim pod względem daty przyjęcia do służby w administracji ogólnej — s. 476
- Tab. nr 18. Stan cywilny starostów — s. 516

Tab. nr 19. Symulacja zarobków starosty przed i po reformie uposażeniowej z 1933 r. — s. 531

Spis rysunków

- Rys. nr 1. Analiza wykształcenia międzywojennych starostów według kryterium kierunku studiów — s. 96
- Rys. nr 2. Analiza wykształcenia międzywojennych starostów według kryterium ośrodków akademickich — s. 99
- Rys. nr 3. Liczba przeniesień starostów w latach 1921–1938 — s. 210
- Rys. nr 4. Proporcja nominacji starościńskich z podziałem na urzędników służących uprzednio na terenie danego województwa i poza nim — s. 211
- Rys. nr 5. Zarys obiegu informacji zbieranych w ramach struktury aparatu bezpieczeństwa w II RP — s. 446
- Rys. nr 6. Liczba starostów i byłych starostów przeniesionych w stan spoczynku — s. 573
- Rys. nr 7. Średni wiek przenoszonych w stan spoczynku — s. 573
- Rys. nr 8. Źródło utrzymania byłych starostów po opuszczeniu służby w dziale MSW — s. 574

Spis fotografii

- Fot. 1. Dekret nominacyjny wicestarosty i kierownika starostwa w Kolbuszowej Jana Scherffa na starostę powiatu kolbuszowskiego (1938) — s. 243
- Fot. 2. Okólnik ministra spraw wewnętrznych Sławoja Składkowskiego nr 119 z dn. 18 X 1926 r. dotyczący przyjmowania ludności w urzędach — s. 244
- Fot. 3. Karta z księgi przyjęć starosty powiatowego tucholskiego (1937) — s. 245
- Fot. 4. Zjazd starostów województwa warszawskiego (1930) — s. 245
- Fot. 5. Wizyta dowódcy Okręgu Korpusu nr VII w Poznaniu gen. Kazimierza Sosnkowskiego (w środku) w starostwie w Międzychodzie. Obok stoi kierownik starostwa dr Stanisław Put (ok. 1927) — s. 246
- Fot. 6. Wydział Powiatowy w Lipnie. W środku siedzi jego przewodniczący starosta Wacław Krzyżanowski (1930) — s. 246
- Fot. 7. Personel urzędniczy starostwa powiatu łódzkiego (1930) — s. 247
- Fot. 8. Komitet Organizacyjny Związku Międzykomunalnego dla Elektryfikacji Okręgu Łódzkiego. Siedzą od lewej: trzeci — starosta powiatowy łódzki Aleksy Rzewski, czwarty — starosta piotrkowski Stanisław Kaczyński, piąty — starosta łęczycki Henryk Ostaszewski (1928) — s. 247
- Fot. 9–10. Karty z księgi przyjęć podczas roków starościńskich. Starostwo Powiatowe Łódzkie (1938) — s. 248
- Fot. 11. Pismo ministra spraw wewnętrznych Sławoja Składkowskiego do wicestarosty powiatowego i p.o. starosty w Myślenicach Romana Woźniaka w sprawie awansu do VI grupy uposażeniowej (1937) — s. 389
- Fot. 12. Świadczenie złożenia egzaminu na stanowisko I kategorii w państwowej służbie administracyjnej przez Romana Woźniaka (1926) — s. 390

Fot. 13. Dyplom nadania srebrnego Medalu za Długoletnią Służbę staroście kopyczyńskiemu Piotrowi Grodeckiemu (1938) — s. 391

Fot. 14. Legitymacja służbowa mgr. Jana Scherffa starosty powiatowego w Kolbuszowej (1939) — s. 391

Fot. 15. Samochód służbowy marki Chevrolet ostatniego starosty mieleckiego Zygfrieda Schlichtinga (2 poł. lat 30.) — s. 392

Zdjęcia pochodzą ze zbiorów: Archiwum Państwowego w Krakowie, zespół Starostwa Grodzkiego Krakowskiego, StGKr 95 (fot. 2); Archiwum Państwowego w Bydgoszczy, zespół Starostwa Powiatowego w Tucholi, sygn. 79 (fot. 3), Archiwum Państwowego w Łodzi, zespół Starostwa Powiatowego Łódzkiego, sygn. 12 (fot. 9–10), Macieja Rauch-Grodeckiego, Ilony Scherff, Andrzeja Urbańca, Adama Winiarza, Jerzego Woźniaka, autora oraz z pracy *Dziesięć lat odrodzonej Polski niepodległej w życiu powiatu łódzkiego*, pod red. A. Rzewskiego, Łódź 1928.

BIBLIOGRAFIA

Archiwalia i rękopisy

Archiwum Akt Nowych w Warszawie

Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem
Komenda Główna PP
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (część I, III, IV)
Ministerstwo Administracji Publicznej
Ministerstwo Opieki Społecznej
Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych
Ministerstwo Skarbu
Obóz Zjednoczenia Narodowego
Polacy na Kresach
Prezydium Rady Ministrów (część I, II, VI, VIII)
Urząd Wojewódzki Lwowski
Urząd Wojewódzki Nowogródzki
Urząd Wojewódzki Poleski
Urząd Wojewódzki Stanisławowski
Urząd Wojewódzki Tarnopolski
Urząd Wojewódzki Wileński
Urząd Wojewódzki Wołyński
Zbiór akt starostw województw wschodnich
Zbiór zespołów szczątkowych
Związek Powiatów Polskich

Archiwum Państwowe w Białymstoku

Komenda Miasta PP w Białymstoku
Komenda Powiatowa PP w Sokółce
Prokurator Sądu Okręgowego w Białymstoku
Urząd Wojewódzki Białostocki

Archiwum Państwowe w Bydgoszczy

Starostwo Powiatowe Chojnickie
Starostwo Powiatowe Sępoleńskie

Starostwo Powiatowe Szubińskie

Starostwo Powiatowe Świeckie

Starostwo Powiatowe Tucholskie

Starostwo Powiatowe Wyrzyskie

Urząd Wojewódzki Pomorski

Archiwum Państwowe w Katowicach

Urząd Wojewódzki Śląski

Archiwum Państwowe w Kielcach

Komenda Powiatowa PP w Kielcach

Komenda Wojewódzka PP w Kielcach

Komisariat Ludowy w Radomiu

Starostwo Powiatowe Będzińskie

Starostwo Powiatowe Kieleckie

Urząd Wojewódzki Kielecki

Archiwum Państwowe w Krakowie

Ck Namiestnictwo we Lwowie

Izba Notarialna w Krakowie

Starostwa Powiatowe — zbiory szczątkowe

Starostwo Grodzkie Krakowskie

Starostwo Powiatowe Białskie [Krakowskie]

Starostwo Powiatowe Chrzanowskie

Starostwo Powiatowe Żywieckie

Tymczasowy Wydział Samorządowy we Lwowie

Urząd Wojewódzki Krakowski

Archiwum Państwowe w Lublinie

Starostwo Powiatowe Białskie

Starostwo Powiatowe Hrubieszowskie

Starostwo Powiatowe Konstantynowskie

Starostwo Powiatowe Krasnostawskie

Starostwo Powiatowe Łukowskie

Starostwo Powiatowe Zamojskie

Urząd Wojewódzki Lubelski

Archiwum Państwowe w Łodzi

Akta m. Łodzi

Starostwo Powiatowe Łódzkie

Urząd Wojewódzki Łódzki

Archiwum Państwowe w Poznaniu

Urząd Wojewódzki Poznański

Archiwum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

Katalogi Wydziału Prawa

Katalogi Wydziału Filozoficznego

Rodowody studentów Szkoły Nauk Politycznych

Archiwum Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie

Akta osobowe pracowników

Biblioteka Polska w Londynie

Archiwum Osobowe Emigracji im. Bohdana Jeżewskiego

Centralne Archiwum Wojskowe w Warszawie

Akta personalne i odznaczeniowe

Instytut Józefa Piłsudskiego w Londynie

Kolekcja Antoniego Głanowskiego

Kolekcja Kazimierza Weese

Instytut Polski i Muzeum im. W. Sikorskiego w Londynie

Prezydium Rady Ministrów

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Ministerstwo Sprawiedliwości

Kolekcje:

Emeryka Hutten-Czapskiego

Adama Kazimierza Milewicza

Karola Wańkowicza

Bohdana Wendorffa

Konwentu Polonia

Związek Ziemi Wschodnich RP

Związek Ziemi Północno-Wschodnich

Akta personalne i odznaczeniowe

Archiwa Instytutu Pamięci Narodowej

AIPN Bydgoszcz: IPN By 044/505/DVD/k.

AIPN Katowice: IPN Ka 03/457, t. 3; IPN Ka 04/4441.

AIPN Kraków: IPN Kr 010/2022; IPN Kr 010/4139; IPN Kr 010/1999.

AIPN Łódź: IPN Ld 81/61, t. 1–2; IPN Ld 011/1555/CD.

AIPN Warszawa: IPN BU 01251/239; IPN 0203/4307; IPN BU 0208/623; IPN BU 01178/101; IPN BU 01236/1131; IPB BU 01251/199; IPN BU 0259/504; IPN BU 1571/195.

AIPN Wrocław: IPN Wr 0014/1640.

Ośrodek Karta w Warszawie

Archiwum Wschodnie — kolekcje:

Józefa Ekkerta,
Stefana Mydlarza,
Stefana Wendorffa.

Biblioteka Polskiej Akademii Umiejętności i Polskiej Akademii Nauk w Krakowie

Zdanowski J., *Dziennik 1915–1935*, sygn. 7862

Zakład Naukowy im. Ossolińskich we Wrocławiu. Dział Rękopisów

Czekanowski S., *Roczniki długiego żywota mego*, sygn. 13258/II

Wańkowicz K., *Urywki wspomnień (pocz. XX w.–1977 r.)*, sygn. 16181/II

Papiery W. Baranowskiego, akc. 178/80

Lentz K., *Wspomnienia i uwagi 1918–1938*, sygn. 12615/II

Opracowania i źródła niedrukowane, w zbiorach autora

Duch K., *Od Franz Jozefa do Bieruta. Wspomnienia*, mps

Likwidacja zająć w powiecie Leskim, Lwów 1932

Rychły-Mierzwa A., *Maurycy Zdzisław Jaroszyński (1890–1974). Działacz samorządowy, polityk i naukowiec*, Kraków 2007

Suski J., *Rzeczpospolita Polska. Organizacja Administracji Publicznej*, Londyn 1942

Wydawnictwa urzędowe

„Dziennik Praw Państwa Polskiego” 1918–1919

„Dziennik Urzędowy Delegata Rządu w Wilnie” 1922–1924

„Dziennik Urzędowy Komisariatu Ludowego w Radomiu” 1919

„Dziennik Urzędowy Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej” 1920–1922

„Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych” 1919–1939

„Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości” 1925–1939

„Dziennik Urzędowy Województwa Białostockiego” 1921–1932, 1936

„Dziennik Urzędowy Województwa Kieleckiego” 1925–1939

„Dziennik Urzędowy Województwa Krakowskiego” 1921–1939

„Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego” 1920–1939

„Dziennik Urzędowy Województwa Lwowskiego” 1925–1939

„Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego” 1920–1939

„Dziennik Urzędowy Województwa Nowogródzkiego” 1925–1939

„Dziennik Urzędowy Województwa Warszawskiego” 1921–1939

- „Dziennik Urzędowy Województwa Wołyńskiego” 1922–1939
 „Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego” 1920
 „Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich” 1919–1920
 „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” 1919–1939
 „Dziennik Ustaw Śląskich” 1922–1939
 „Monitor Polski” 1918–1939
 „Orędownik urzędowy powiatów Krotoszyńskiego i Pleszewskiego” 1926
 „Orędownik urzędowy powiatu sępoleńskiego” 1926
 „Tygodnik Urzędowy Naczelnej Rady Ludowej” 1919
 „Tygodnik Urzędowy. Organ Prasowy Starostwa Konińsko-Słupeckiego” 1918

Źródła drukowane i ich edycje

- Corpus studiosorum Universitatis Iagellonicae 1850–1918*, t. 3, A–Q, pod red. J. Michalewicz i K. Stopki, Kraków 1999–2011
Funkcjonariusze państwowej służby cywilnej. Wyniki spisu ze stycznia 1923 r., Statystyka Polski, t. VI, Warszawa 1925
Hołodomor 1932–1933. Wielki głód na Ukrainie w dokumentach polskiej dyplomacji i wywiadu, wybór i oprac. J.J. Bruski, Warszawa 2008
Instrukcja Prezesa Rady Ministrów o sposobie sporządzania ocen i prowadzenia list kwalifikacyjnych, Warszawa 1937
Kalendarz samorządowy 1926–1933, Warszawa 1926–1933
Komunikaty informacyjne Komisariatu Rządu na m. st. Warszawę, t. I, z. 1–2, Warszawa 1991–1992
Lista oficerów dyplomowanych, Warszawa 1931
Mały Rocznik Statystyczny 1936, Warszawa 1936
Mały Rocznik Statystyczny Polski wrzesień 1939–czerwiec 1941, Warszawa 1990
Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. T. I. Podział administracyjny Państwa, Warszawa 1929
Order Odrodzenia Polski. Trzechlecie pierwszej kapituły 1921–1924, Warszawa 1926
Polesie w polityce rządów II Rzeczypospolitej, wstęp i oprac. nauk. W. Śleszyński, Białystok–Kraków 2009
Przewrót majowy 1926 r. w relacjach świadków i uczestników. Materiały Instytutu Józefa Piłsudskiego, pod red. A. Adamczyka, Londyn–Piotrków Trybunalski 2003
Regulamin służby wewnętrznej. Cz. VIII. Przepisy o udzielaniu pomocy wojskowej władzom cywilnym, Warszawa 1925
Rocznik oficerski rezerw, Warszawa 1934
Rocznik Polityczny i Gospodarczy, Warszawa 1932–1939
Rocznik Polskiego Przemysłu i Handlu 1938, Warszawa 1938
 Rybka R., Stepan K., *Awanse oficerskie w Wojsku Polskim 1935–1939*, Kraków 2003
 Sejm Ustawodawczy oraz Sejm RP I–IV kadencji. Druki sejmowe
 Sejm Ustawodawczy oraz Sejm RP I–IV kadencji. Sprawozdania stenograficzne

- Spis członków Związku Ekonomistów oraz doktorów i magistrów nauk ekonomiczno-politycznych Uniwersytetu Poznańskiego 1919–1933*, Poznań 1934
- Spis urzędników i funkcjonariuszy niższych województwa poleskiego z etatu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych według stanu w dniu 31 XII 1929 r.*, Brześć nad Bugiem [1930]
- Spis urzędników i funkcjonariuszy niższych województwa poznańskiego z etatu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych według stanu w dniu 31 XII 1929 r.*, [Poznań 1930]
- Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu*, Warszawa 1937
- Sprawozdanie dyrekcji c.k. gimnazjum wyższego w Brzeżanach za rok szkolny 1911/1912*, Brzeżany 1912
- Sprawozdanie dyrekcji c.k. I wyższego gimnazjum w Rzeszowie za rok szkolny 1908*, Rzeszów 1908
- Sprawozdanie dyrekcji c.k. II gimnazjum w Rzeszowie za rok szkolny 1905*, Rzeszów 1905
- Sprawozdanie koła uczniów i absolwentów Szkoły Nauk Politycznych za rok 1932/33*, Kraków 1933.
- Sprawozdanie wojewody krakowskiego o działalności administracji państwowej na obszarze województwa za czas do 31 XII 1935 roku*, cz. I, Kraków [1936]
- Sprawozdanie z dorobku dziesięcioletniej działalności władz administracji ogólnej na terenie województwa lubelskiego (w latach 1918 do 1928) ze szczególnym uwzględnieniem od maja 1926 roku z dziewięcioma tabelami wykresów*, pod red. W. Karasińskiego przy współpr. B. Grużewskiego, Lublin 1929
- Sytuacja społeczno-polityczna i gospodarcza obszaru Okręgu Korpusu nr VIII w Toruniu w latach 1933–1937. Wybór źródeł*, wydali P. Stawecki, W. Rezmer, Toruń 1992
- Wykaz notariuszów Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa–Poznań 1938
- Zbiór Zarządzeń Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Okólniki i pisma okólne) 1918–1930*, cz. I–II, Warszawa 1930
- Zjazd byłych wychowanków państwowego gimnazjum i liceum im. B. Chrobrego w Gnieźnie*, Gniezno [1939]
- Żydowska mozaika polityczna w Polsce 1917–1927. Wybór dokumentów*, wybór i oprac. Cz. Brzoza, Kraków 2003

Prasa

- „Codzienny Express Pomorski” 1926 (wybrane numery)
- „Dziennik Białostocki” 1923 (wybrane numery)
- „Dziennik Polski i Dziennik Żołnierza” (Londyn) 1944–1980
- „Dziennik Poznański” 1998 (wybrane numery)
- „Express Ilustrowany” („Przebój”) 1927–1930
- „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1922–1939
- „Gazeta Lwowska” 1941–1944
- „Gazeta Polska” 1932, 1935 (wybrane numery)
- „Gazeta Warszawska” 1932–1934 (wybrane numery)

„Głos Narodu” 1935 (wybrane numery)
 „Głos Prawdy” 1926 (wybrane numery)
 „Goniec Krakowski” 1939–1945
 „Ilustrowany Kurjer Codzienny” 1931, 1932 (wybrane numery)
 „Kobieta w świecie i w domu” 1938 (wybrane numery)
 „Kurier Łódzki” 1933, 1937 (wybrane numery)
 „Kurier Poznański” 1936 (wybrane numery)
 „Kurier Wieczorny” 1921, 1930 (wybrane numery)
 „Nowa Ziemia Lubelska” 1932 (wybrane numery)
 „Nowe Drogi” 1936 (wybrane numery)
 „Nowy Kurier Warszawski” 1939–1945
 „Palestra” 1924–1939
 „Peowiak” 1930 (wybrane numery)
 „Pielgrzym” 1937 (wybrane numery)
 „Przegląd Chelmiński” 1937 (wybrane numery)
 „Przegląd Kupiecki” 1927 (wybrane numery)
 „Przegląd Notarialny” 1926–1939, 1947
 „Przekrój” 1939
 „Przyjaciół Ludu” 1994 (wybrane numery)
 „Robotnik” 1926, 1939 (wybrane numery)
 „Rzeczpospolita Polska” (Londyn) (1965–1989)
 „Słowo” (Wilno) 1938 (wybrane numery)
 „Świat” 1918–1922
 „Tygodnik Powszechny” 1945–1989
 „Życie Warszawy” 1945–1980

Dzienniki i wspomnienia

Antoniewicz Z., *Rozbitkowie na Węgrzech. Wspomnienia z lat 1939–1945*, Warszawa 1987
 Chudy W., *W sowieckim więzieniu w Brześciu nad Bugiem*, „Zeszyty Historyczne” (Paryż) 1982, z. 61
 Czarnocka H., *Od Warszawy, przez Krzemieniec do Londynu*, oprac. M. Pałaszewska, Warszawa 2009
 Deblessem A., *Wspomnienia z prac i walk o polskość Stanisławowa*, [Stanisławów] 1934
Diariusz i teki Jana Szembeka, t. II, IV, oprac. T. Komarnicki i J. Zarański, Londyn 1965–1972
 Dybczyński T., *Wspomnienia z moich prac konspiracyjnych w latach 1899–1913*, „Niepodległość” 1933, t. VIII
 Eichler K., *Śladami Odysei*, Toruń 2003
 Eichler S., *Z trudu naszego i znoju... Wspomnienia z mego życia*, Warszawa 2005
 Filipowicz T., *Deklaracja stu (22-go lutego 1916 r.)*, „Niepodległość” 1935, t. XI

- Grzędziński J., *Maj 1926*, Paryż 1965
- Hulewicz B., *Wspomnienia ze służby w Biurze Personalnym MSWojsk. w latach 1929–1933*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1981, nr 2
- Ivanka A., *Wspomnienia skarbowca 1927–1945*, Warszawa 1964
- Józewski H., *Zamiast pamiętnika*, „Zeszyty Historyczne” (Paryż) 1982, z. 59
- Klukowski Z., *Zamojszczyzna 1918–43*, Warszawa 2007
- Korwin-Sokolowski, *Fragmenty wspomnień 1910–1945*, Paryż 1985
- Lasocki Z., *Wspomnienia szefa administracji PKL*, Kraków 1931
- Lasocki Z., *Wspomnienia szefa administracji PKL*, [w:] *Księga pamiątkowa Związku Zrzeszeń Pracowników Publicznych Woj. Krakowskiego ku uczczeniu Pierwszego Dziesięciolecia Odrodzonej Ojczyzny*, Kraków 1931
- Listy z Kozielecka burmistrza Ostroga*, przygot. do druku dr S. Żurkowski, Biały Dunajec–Ostróg 2001
- Mazurek J., *Wspomnienia chłopca-peowiaka*, „Niepodległość” 1930, t. II
- Pragier A., *Czas przeszły dokonany*, Londyn 1966
- R.W., *Z przeżyć Lwowa pod wojskowymi rządami austriackimi 1915–1918*, „Rocznik Towarzystwa Badania Historii Obrony Lwowa i Województw Południowo-Wschodnich” 1937, t. II
- Rataj M., *Pamiętniki 1918–1927*, do druku przygotował J. Dębski, Warszawa 1965
- Romeyko M., *Przed i po maju*, t. I–II, Warszawa 1967
- Rżewski A., *Po tej i tamtej stronie barykady*, „Polska Niepodległa” 1933, nr 20–21
- Rżewski A., *Szlakami walki i buntu. Wspomnienia z walk rewolucyjnych z trójbórcami*, Łódź 1936
- Rżewski A., *U schyłku chmurnych dni niewoli (ze wspomnień)*, [w:] *Dziesięć lat odrodzonej Polski niepodległej w życiu powiatu łódzkiego*, pod red. A. Rżewskiego, Łódź 1928
- Singer B., *Od Witosa do Ślawnika*, Paryż 1962
- Składkowski F.S., *Nie ostatnie słowo oskarżonego. Wspomnienia i artykuły*, wstęp i oprac. A. Adamczyk, Warszawa 2003
- Składkowski S., *Kwiatuszki administracyjne i inne*, Warszawa 2005
- Składkowski S., *Strzępy meldunków*, Warszawa 1936
- Słomiński Z., *Zapiski i wspomnienia z czasów pierwszego Komisarjatu Rządu Polskiego w Radomiu od dnia 2/XI 1918 roku do dnia 1/III 1919 roku*, Lublin 1922
- Spiss T., *Ze wspomnień c.k. urzędnika politycznego*, Rzeszów 1936
- Steinhaus H., *Wspomnienia i zapiski*, oprac. A. Zgorzelska, Wrocław 2002
- Sulatycki P., *Żyłem w trudnych czasach (wspomnienia)*, Gdańsk 1998
- Suski J., *W służbie publicznej na dwóch kontynentach*, Toronto 1982
- Szymanowski G., *Dwanaście lat — wspomnienia z lat 1927–1939*, Toruń 1998
- Świtalski K., *Diariusz 1919–1935*, do druku przygot. A. Garlicki i R. Świętek, Warszawa 1992
- Thugutt S., *Autobiografia*, Warszawa 1984
- Trznadel J., *Mój ojciec Edward*, Zawiercie 1998

- Witos W., *Moja tulaczka*, przygotował do druku biografią W. Witosą poprzedził J.R. Szaflik, Warszawa 1967
- Witos W., *Moje wspomnienia*, t. II, cz. 2, do druku przygotowali i przypisami opatrzyli E. Karczewski i J.R. Szaflik, Warszawa 1990
- Wycech Cz., *Wspomnienia 1905–1939*, Warszawa 1969
- Zamorski K.J., *Dzienniki (1930–1938)*, oprac. nauk. R. Litwiński, M. Sioma, Warszawa 2011
- Zawadzki W.M., *Dziennik*, wstęp i oprac. J. Mierzwa, Kraków 2010
- Zoll A., *Zollowie. Opowieść rodzinna*, współopr. J. Zoll, Kraków 2011
- Żongolłowicz B., *Dzienniki 1930–1936*, oprac. D. Zamojska, Warszawa 2004
- Żurek F., *Powiat krasnostawski w walce o wolność (okres rozbrajania okupantów)*, „Niepodległość” 1936, t. XIV

Relacje i listy w zbiorach autora

- Materiały i relacja p. T. Adlofa, 14 IV 2010 r.
- Mail od p. M. Agopsowicz, 25 XI 2011 r.
- List p. J. Bartoszewicza, 9 VI 2009 r.
- Relacja p. J. Bilińskiego, 18 XII 2008 r.
- Relacja p. W. Bocheńskiego, 25 XI 2008 r.
- Materiały i relacja p. K. Cieszkowskiej, 18 XII 2008 r.
- Relacja p. A. Chelkowskiego, 5 XII 2008 r.
- Informacje i materiały od p. E. Chrzanowskiej, 10 III 2009 r.
- Mail p. A. Cichoń, 19 I 2012 r.
- List p. D. Cywińskiej, 12 VIII 2010 r.
- Relacja p. B. Ćwiklińskiej, 24 IV 2012 r.
- Mail p. D. Dzianotta, 6 IV 2011 r.
- Relacja p. K. Erskin, 26 XI 2008 r.
- Materiały i relacja p. Z. Góreckiej i p. M. Góreckiego, 29 XII 2008 r.
- Materiały i relacja p. M. Rauch-Grodeckiego, 7 IX 2009 r.
- Relacja p. R. Hennela, 19 XII 2008 r.
- Mail p. R. Kępińskiej, 16 XI 2008 r.
- Relacja p. M. Kostarczyk, 29 IV 2009 r.
- Mail p. R. Lubicz-Woyciechowskiego, 15 II 2010 r.
- Materiały i relacja p. Z. Małazyńskiej-Woźniak, 10 XI 2008 r.
- List p. T. Michałowskiej, 28 IX 2011 r.
- Listy p. K. Moszyńskiego, 4 II 2009 r., 24 III 2009 r., 10 VIII 2009 r.
- Relacja p. J. Nowaka, 19 IV 2009 r.
- Materiały i relacja p. J. Nowaka, 12 VI 2009 r.
- Relacja p. J. Oborskiej-Lovell, b.d.
- Relacja p. R. Pacaka, 10 i 12 XII 2008 r.
- Relacja p. A. Pilch, 13 XI 2008 r.

- Relacja p. J. Pulczyńskiego, 12 XI 2008 r.
Relacja p. Z. Radłowskiego, 28 XI 2008 r.
Relacja p. J. Ratajczak, B. Głut i J. Ratajczaka, 9 VI 2009 r.
Mail p. W. Rudeńskiego, 9 VII 2010 r.
List p. S. Salmonowicza, 12 VI 2012 r.
Relacja p. I. Scherff, 15 I 2011 r.
Mail do p. A. Spiss, 9 XI 2008 r.
Informacje od pp. G. i M. Sporysz, , 28 IX 2011 r.
Informacje i list od p. A. Stefanickiej-Wiechy, 18 IX 2009 r., 5 VII 2011 r.
Relacja p. K. Tarskiej-Przybycień i M. Przybycienia, 10 III 2009 r.
Materiały i relacja p. A. Tatkowskiego, 15 XII 2008 r.
Mail p. A. Urbańca, 17 II 2009 r.
Materiały i relacja i p. M. Wereckiej i A. Sadłowskiej
Informacje i materiały od p. J. Wiesera,
Materiały i relacja p. A. Winiarza, 20 I i 16 III 2009 r.
Relacja p. A. Wnęk, 5 XII 2008 r.
Relacja p. R. Wolnego, 3 XI 2008 r.
Mail p. L. Woroszyńskiej, 24 IV 2012 r.
Materiały i informacje J. Woźniaka, 18 XI 2007 r.
Mail p. M. Wójcik, 13 II 2010 r.
Relacja p. H. Zbihorowskiej-Kości
Materiały i relacja p. J. Żakowskiego, 3 XI 2008 r.

Opracowania wydane przed 1939 r. i ich reedycje

- Album dziesięciolecia Okręgu Korpusu nr VII Poznań, Poznań 1932*
Bagiński H., *U podstaw organizacji Wojska Polskiego 1908–1914*, Warszawa 1935
Barciszewski K., *Podręcznik dla egzaminów czeladniczych i mistrzowskich. Przepisy prawa państwowego, prawa przemysłowego, prawa socjalnego oraz wiadomości ogólnokształcące*, Toruń 1937
Barciszewski K., *Podręcznik dla rzemiosła zawierający zestawienie i wyjaśnienie ustaw i rozporządzeń dotyczących rzemiosła*, Grudziądz 1928
Bukowiecki S., *Rola czynników wewnętrznych w utworzeniu nowej państwowości Polski*, „Niepodległość” 1930, t. II
Cwinarowicz J., Kalkstein Z., *Regulamin wyborczy dla przeprowadzenia wyborów do Rad Miejskich w myśl rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 X 1933 r.*, b.m.w. 1933
Czuma I., *Monografia statystyczno-gospodarcza województwa lubelskiego*, t. 1, Lublin 1932
Dubanowicz E., *Sprawy politycznej administracji w Polsce. Podstawy materialne i zasady organizacyjne rządowej administracji terytorialnej na stopniach pośrednich*, Lwów 1920

- Dziedzic J.T., Ossowski, P., *Powiat i miasto Chełmno według współczesnego stanu z mapą powiatu i widokami miasta*, Chełmno 1923
- Górny B., *Monografia Powiatu bialskiego woj. lubelskiego*, Biała Podlaska 1939
- Hausner R., *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939
- Hausner R., *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918–1934*, Warszawa 1935
- Hilarowicz T., *Organizacja administracji polskiej Spiszu i Orawie*, Lwów 1921
- Jaworski L., *Gimnazjum VI im. Stanisława Staszica we Lwowie 1902–1927. Dzieje i ludzie*, Lwów 1927
- Jaworski W.L., *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Kraków 1924
- Księga pamiątkowa 50-lecia gimnazjum im. J. Długosza we Lwowie*, pod red. W. Kucharskiego, Lwów 1928
- Księga pamiątkowa 70-lecia Państwowego Gimnazjum im. Króla Stanisława Leszczyńskiego w Jasle 1868–1938*, Jasło 1938
- Księga pamiątkowa dziesięciolecia Pomorza 1920–1930*, red. K. Esden-Tempski, Toruń 1930
- Księga pamiątkowa dziesięciolecia samorządu Miasta Łodzi*, Łódź 1930
- Księga pamiątkowa I-go państwowego gimnazjum w Stanisławowie*, Stanisławów 1929
- Księga pamiątkowa inżynierów technologów Polaków wychowawców Instytutu Technologicznego w Petersburgu (w rocznicę stulecia uczelni)*, Warszawa 1933
- Księga pamiątkowa półwiekowego jubileuszu gimnazjum im. Franciszka Józefa I we Lwowie*, zestawione 1909, Lwów 1909
- Księga pamiątkowa Siedlczan (1844–1905)*, Warszawa 1927
- Księga pamiątkowa X-lecia Związku Urzędników Państwowych, Samorządowych i Komunalnych na wojew. śląskie zz w Katowicach*, Katowice 1934
- Kumaniecki K.W., *Sprawa zmiany granic województwa krakowskiego*, Kraków 1932
- Kumaniecki K.W., *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski z dodatkiem — zawierającym postępowanie administracyjne*, Kraków 1921
- Lipiński W., *Związek Walki Czynnej i Związek Strzelecki w świetle korespondencji władz austriackich*, „Niepodległość” 1930/1931, t. III
- Michalski J., *Zagadnienia emerytalne w państwie polskim*, Warszawa 1937
- Mięczyłowski B., *Monografia powiatu radzyńskiego*, Radzyń Podlaski 1930
- Pamiętnik zjazdu b. wychowawców Szkół Lubelskich*, Lublin 1926
- Pęckowski J., *Chrzanów. Miasto powiatowe w województwie krakowskim. Monografia z 27 ilustracjami w tekście*, Chrzanów 1934
- Pierwszy informator Województwa Poleskiego. Rok 1932, Brześć nad Bugiem [1932]*
- Polesie Ilustrowane. Monografia, praca zbiorowa pod red. inż. O. Nelarda*, Brześć nad Bugiem 1923
- Pollner M., *Emigracja i przewarstwienie żydów polskich*, Warszawa 1939
- Powiat siedlecki*, praca zbiorowa pod red. Cz. Górskiego, Siedlce 1935
- Powiat świętochłowski. Monografia*, oprac. przez Komitet Redakcyjny pod przewodnictwem starosty świętochłowskiego T. Szalińskiego, Katowice 1931

- Prawo urzędnicze. Skrypt z wykładów*, pod red. B. Międzyblockiego, Lublin 1925
- Próchniak A., *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej. Zarys dziejów politycznych*, Warszawa 1983
- Próchniak A., *Rada Robotniczo-Żołnierska w Poznaniu w okresie przełomu 1918–1919 r., „Niepodległość” 1931/1932, t. V*
- Przewodnik po województwie tarnopolskim*, Tarnopol 1928
- Rozwój samorządu m. Włocławka w Polsce odrodzonej*, praca zbiorowa pod red. S. Krzewskiego, Włocławek 1926
- Sprawa Józefa Muraszki. Zabójstwo Bagińskiego i Wieczorkiewicza*, Warszawa 1926
- Taubenschlag G., *Dzieje starostwa łódzkiego*, [w:] *Dziesięć lat odrodzonej Polski niepodległej w życiu powiatu łódzkiego*, pod red. A. Rzewskiego, Łódź 1928
- Wieliczka Z., *Powiat witkowski w okresie rewolucji niemieckiej 1918/1919 (Powstanie Wielkopolskie na Ziemi Witkowskiej)*, wyd. nowe rozszerzone pod red. G. Musidlaka, Lublin–Witkowo 2008
- Windakiewicz K., *Komunalne Kasy Oszczędności w Rzeczypospolitej Polskiej (organizacja dotychczasowa, ustrój i ustawodawstwo obecne)*, Poznań 1928
- Województwo tarnopolskie*, Tarnopol 1931
- Wycech Cz., *Powiat chojnicki. Ziemia — ludzie — przeszłość. Życie gospodarcze i społeczne*, Chojnice 1936
- Wczoraj i dziś powiatu nowotomyskiego. Jednodniówka wydana z okazji ofiarowania przez FON broni Armii w dniu 10 lipca 1938 w Nowym Tomysłu, z przedmową I. Skoczzenia starosty nowotomyskiego*, pod red. J. Świerzowicza, Nowy Tomysł 1938

Opracowania wydane po 1939 r.

- 90 lat Gimnazjum i Liceum w Brzesku. Zarys dziejów 1911–2001*, Brzesko 2001
- Adamczyk A., *Bogusław Miedziński (1891–1972). Biografia polityczna*, Toruń 2000
- Ajnenkiel A., *Historia Sejmu Polskiego. T. II, cz. II, II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989
- Ajnenkiel A., *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918–1926*, Warszawa 1978
- Badziak K., *W oczekiwaniu na przełom. Na drodze od odrodzenia do załamania państwa polskiego: listopad 1918–czerwiec 1920*, Łódź 2004
- Banach A., *Kariery zawodowe studentów Uniwersytetu Jagiellońskiego pochodzenia chłopskiego z lat 1860/1861–1917/1918*, Kraków 2009
- Banaszak B., *Szkic do historii adwokatury lubuskiej*, „Studia Zielonogórskie” 2005, t. XI
- Banaszek K., Roman W.K., Sawicki Z., *Kawalerowie Orderu Virtuti Militari w mogiłach katyńskich*, Warszawa 2000
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1996
- Białas T., *Liga Morska i Kolonialna 1930–1939*, Gdańsk 1983
- Biesiada krzemieniecka*, z. 1, red. Z. Jagodziński, Londyn 1977
- Biesiada Krzemieniecka*, z. 5, Krzemieniec–Londyn 2010

- Blicharski Cz.E., *Historia gimnazjów i seminariów tarnopolskich. Miscellanea Tarnopolskie*, t. III, Biskupice 1996
- Brzoza Cz., *Kraków między wojnami. Kalendarium 28 X 1918–6 IX 1939*, Kraków 1998
- Brzoza Cz., *Polityczna prasa krakowska 1918–1939*, Kraków 1990
- Brzoza Cz., Sowa A.L., *Historia Polski 1918–1945*, Kraków 2006
- Budziak J., *Dzieje Leska 1918–1939*, Lesko 2001
- Cenckiewicz S., *Tadeusz Katelbach. Biografia polityczna (1897–1977)*, Warszawa 2005
- Chajm L., *Polskie wolnomularstwo 1920–1938*, Warszawa 1984
- Chojnowski A., *Koncepcje polityki narodowościowej rządów polskich w latach 1921–1939*, Wrocław–Warszawa 1979
- Chojnowski A., *Piłsudczycy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław–Warszawa 1986
- Chwalba A., *Polacy w służbie Moskali*, Warszawa–Kraków 1999
- Cichoracki P., *Droga ku anatemie. Wacław Kostek-Biernacki (1884–1957)*, Warszawa 2009
- Cichoracki P., *Polesie nieidylliczne. Zaburzenia porządku publicznego w województwie poleskim w latach trzydziestych XX w.*, Łomianki 2007
- Cichoracki P., *Wybory parlamentarne 1935 r. w okręgu nr 55 (Pińsk, Łuniniec, Stolin), „Гістарычная Брама” 2010, nr 1*
- Ciulik A., *W 20. rocznicę powstania chłopów w powiecie leskim*, Rzeszów 1952
- Cybulski B., *Rada Narodowa Księstwa Cieszyńskiego (1918–1920). Studium historyczno-prawne*, Opole 1980
- Czajka H., *Areszty gminne na przykładzie akt gminy Izbica i Zwierzyniec*, „Archiwariusz Zamojski” 2004
- Czeriakiewicz A., *Polsko-białoruskie stosunki wzajemne w końcowym etapie wojny polsko-sowieckiej*, [w:] *Rok 1920. Z perspektywy osiemdziesięciolecia*, red. nauk. A. Ajnenkiel, Warszawa 2001
- Czubiński A., *Wielkopolska 1918–1939*, Poznań 2000
- Dembksi K., *Wielkopolska w początkach II Rzeczypospolitej. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Poznań 1972
- Długajczyk E., *Sanacja śląska 1926–1939. Zarys dziejów politycznych*, Katowice 1983
- Długajczyk E., *Wywiad polski na Górnym Śląsku 1919–1922*, Katowice 2001
- Drozdowski M.M., *Marceli Porowski. Prezydent Powstańczej Warszawy*, Warszawa 2010
- Dybiec J., *Uniwersytet Jagielloński 1918–1939*, Kraków 2000
- Dzieje Śremu*, praca zbiorowa pod red. M. Rezlera, Poznań 2003
- Dziuda K., *Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem w Łodzi w latach 1930–1935*, Bełchatów 2010
- Frazik W., Musiał F., *Akta agenturalne w pracy historyka. Wokół teczek bezpieczeństwa — zagadnienia metodologiczno-źródłoznawcze*, Kraków 2006
- Gajownik T., *Tajny front niewypowiedzianej wojny. Działalność polskiego wywiadu wojskowego na Litwie w latach 1921–1939*, Warszawa 2010

- Galuba R., „*Niech nas rozsądzi miecz i krew...*”. *Konflikt polsko-ukraiński o Galicję Wschodnią w latach 1918–1919*, Poznań 2004
- Galka B., *Ziemiaństwo i ich organizacje w Polsce lat 1918–1939*, Toruń 2002
- Garlicki A., *Przewrót majowy*, Warszawa 1987
- Gaul J., *Kancelaria Generalnego Gubernatorstwa Wojskowego w Lublinie 1915–1918*, Warszawa 1998
- Gierowska-Kallaury J., *Problemy polskich struktur państwowych na terenie byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego*, [w:] *Rok 1918. Odrodzona Polska w nowej Europie*, red. nauk A. Ajnenkiel, Warszawa 1999
- Gierowska-Kallaury J., *Straż Kresowa a Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich. Współdziałanie czy rywalizacja?*, Warszawa 1999
- Gierowska-Kallaury J., *Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich — kadra i procesy decyzyjne*, [w:] *Europa nie prowincjonalna. Przemiany na ziemiach wschodnich dawnej Rzeczypospolitej (Białoruś, Litwa, Łotwa, Ukraina, wschodnie pogranicze III Rzeczypospolitej) w latach 1772–1999*, Warszawa–Londyn 1999
- Gierowska-Kallaury J., *Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich (19 lutego 1919–9 września 1920)*, Warszawa 2003
- Gójski J., *Strajki i bunt ludności chłopskiej w Polsce*, Warszawa 1949
- Górecki D., *Powstawanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1919)*, Łódź 1983
- Górski P., *Profesjonalizacja administracji państwowej w Polsce 1918–1939. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, Kraków 2011
- Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej*, Kraków 2003
- Grzybowski K., *Historia państwa i prawa Polski*. T. IV. *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, uzup. i przygot. do druku J. Bardach, S. Grodziski, M. Senkowska-Gluck, Warszawa 1982
- Gulczyński A., *Kształtowanie się polskich organów władzy i administracji w powiecie pleszewskim w latach 1918–1919*, Pleszew 1988
- Gulczyński A., *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, Poznań 1995
- Halbersztadt J., *Józef Piłsudski i jego współpracownicy wobec problemu wyborów parlamentarnych w latach 1926–1928. Z badań nad genezą BBWR*, „Dzieje Najnowsze” 1984, nr 1
- Halczak B., *Towarzystwo Tomasza Zana w latach 1899–1914*, Zielona Góra 1996
- Hampel J., *Stronnictwo Ludowe i antysanacyjne wystąpienia chłopów powiatu ropczyckiego i dębickiego 1931–1939*, Kraków 1977
- Harmata W., *Starosta w trzech powiatach*, „Cracovia–Leopolis” 2000, nr 1
- Has L., *Masoneria polska XX wieku. Losy, loże, ludzie*, Warszawa 1996
- Hitlerowskie więzienie na Zamku w Lublinie 1939–1944*, praca zbiorowa pod red. Z. Mańkowskiego, Lublin 1988
- Hoffman J., *Śp. Józef Ekkert*, „Teki Historyczne” (Londyn) 1962–1963, t. XII
- Hubiak P., *Belina i jego ulani*, Kraków 2003
- Hübner Z., *Izba Notarialna — Warszawa*, „Przegląd Notarialny” 1947, t. I, z. 2–3

- Jabłonowski M., *Sen o potęgę. Z dziejów ruchu byłych wojskowych w II Rzeczypospolitej 1918–1939*, Olsztyn 1998
- Jakubik A., Masłowski J., *Antoni Kępiński — człowiek i dzieło*, Warszawa 1981
- Januszevska-Jurkiewicz J., *Stosunki narodowościowe na Wileńszczyźnie w latach 1920–1939*, Katowice 2011
- Jędruszcak T., *Piłsudczycy bez Piłsudskiego. Powstanie Obozu Zjednoczenia Narodowego w 1937 roku*, Warszawa 1963
- Kaczmarek K., Tomasiak P., *Adam Doboszyński 1904–1949*, Rzeszów 2010
- Kałwa D., *Kobieta aktywna w Polsce międzywojennej. Dylematy środowisk kobiecych*, Kraków 2001
- Kapron A., *Ostatni wojewoda lubelski II Rzeczypospolitej*, Lublin 2004
- Kardas M., *Stefan Franciszek Sokół. Komisarz Rządu w Gdyni, Pelplin 2002*
- Kargol T., *Od kółek ziemian do Związku Ziemian w Krakowie. Ruch organizacyjny ziemianstwa w zachodniej Galicji i Małopolsce 1906–1939*, Kraków 2010
- Kawalec K., *Spadkobiercy niepokornych. Dzieje polskiej myśli politycznej 1918–1939*, Wrocław–Warszawa 2000
- Kijawski Z., R.S. Świątkowski, *Wśród wirów. Powieść*, Toruń 1929, ss. 243, „Niepodległość” 1930/1931, t. III
- Klimecki M., *Polskie struktury państwowe w byłym zaborze austriackim. Administracja i wojsko*, [w:] *Rok 1918. Odrodzona Polska w nowej Europie*, red. nauk. A. Ajnenkiel, Warszawa 1999
- Kossewska E., *Związek Legionistów Polskich 1922–1939*, Warszawa 2003
- Kostankiewicz M., *Kancelaria starostw województwa lubelskiego w latach 1919–1939*, Lublin 2011
- Kozyra W., *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Lublin 2009
- Kozyra W., *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939*, Lublin 1999
- Krajewski Z., *Geneza i dzieje wewnętrzne Litwy Środkowej (1920–1922)*, Lublin 1996
- Krasowski K., *Związek wyznaniowy w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Warszawa–Poznań 1998
- Krawczyk E., *Wewnętrzna organizacja urzędu starostwa powiatowego autonomicznej Galicji*, „Rocznik Historyczno-Archiwalny” 2000, t. XIV
- Księga pamiątkowa Polskiego Gimnazjum Macierzy Szkolnej w Cieszynie obecnie Szkoły Podstawowej i Liceum Ogólnokształcącego im. Antoniego Osuchowskiego w Cieszynie* wydana z okazji 65 rocznicy założenia szkoły, Katowice 1960
- Księga pamięci kadetów II Rzeczypospolitej*. Aneks, oprac. M. Pawluk, Warszawa 2006
- Kulesza W.T., *Koncepcje ideowo-polityczne obozu rządzącego w Polsce w latach 1926–1935*, Wrocław–Warszawa 1985
- Kurzyk T., *Powstanie i ustrój łódzkiego starostwa powiatowego w latach 1919–1939*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2004, t. III
- Kutta J., *Druga Rzeczpospolita i Kaszubi 1920–1939*, Bydgoszcz 2003

- Kutta J., *Ludność napływowa w Wielkopolsce i na Pomorzu w latach 1918–1926. Przyczynę do dziejów integracji społeczeństwa polskiego*, [w:] *Historia i współczesność*, Warszawa 1987
- Lachendro J., *Spółeczeństwo Krakowa wobec przewrotu majowego*, „*Studia Historyczne*” 1994, z. 4
- Landau Z., Tomaszewski J., *Gospodarka Polski międzywojennej*, t. III, *Wielki kryzys 1930–1935*, Warszawa 1982
- Lenczewski T., *Russoccy herbu Zadora. Zarys monografii rodu*, Warszawa 2005
- Leszczyński P.A., *Centralna administracja wyznaniowa II RP. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego*, Warszawa 2006
- Lewandowski J., *Austro-Węgry wobec sprawy polskiej w czasie I wojny światowej. Początki zarządu okupacyjnego w Królestwie*, „*Przegląd Historyczny*” 1975, t. LXVI
- Lewandowski J., *Królestwo Polskie wobec monarchii austro-węgierskiej w latach 1914–1918*, Lublin 1983
- Litwiński R., *Korpus Policji w II Rzeczypospolitej. Służba i życie prywatne*, Lublin 2007
- Litwiński R., *Obraz życia społeczno-politycznego międzywojennego powiatu chełmskiego w doniesieniach władz administracji ogólnej*, „*Rocznik Chełmski*” 2007, t. XI
- Litwiński R., *Ochrona dostojników państwowych przez Policję w II Rzeczypospolitej*, „*Niepodległość*” 2005, t. LV
- Ludzie ziemi chojnickiej*, t. III, *Dzieje ziemi i powiatu chojnickiego*, wybór i oprac. J. Knopek, Chojnice 2010
- Łoś P. Sz., *Szkice do portretu ziemian polskich XX wieku*, Warszawa 2005
- Łuczak R., *Z badań nad polityką personalną Ministerstwa Spraw Wojskowych w latach 1926–1935*, „*Studia i Materiały do Historii Wojskowości*” 1994, t. XXXVI
- Łysoń R., *Udział Polaków w niemieckiej administracji Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego w okresie I wojny światowej*, „*Dzieje Najnowsze*” 2011, nr 3
- Maisel W., *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Poznań 1974
- Majchrowski J.M., *Pierwsza kompania kadrowa. Portret oddziału*, Kraków 2004
- Majchrowski J.M., *Silni-zwarczi-gotowi. Myśl polityczna Obozu Zjednoczenia Narodowego*, Warszawa 1985
- Malec D., *Dzieje notariatu polskiego*, Kraków 2007
- Malec D., *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, Kraków 2002
- Malec D., *Reorganizacja i zmiany polskiego notariatu po wprowadzeniu zunifikowanego prawa o notariacie z 27 października 1933 r.*, „*Nowy Przegląd Notarialny*” 2004, nr 4
- Malec D., Skupieński K., *Notariat polski. Historia i współczesność*, Warszawa 2006
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003
- Marcoń W., *Unifikacja Zaolzia w ramach województwa śląskiego z II Rzeczypospolitej*, „*Dzieje Najnowsze*” 2010, nr 3
- Marczuk J., *Prezydenci miasta Lublina 1918–1939*, Lublin 1994
- Marczuk J., *Straceni w Noc wigilijną*, Lublin 2000

- Markowski M.B., *Spółeczeństwo województwa kieleckiego wobec wojny polsko-bolszewickiej 1919–1920*, Kielce 1998
- Materniak-Pawłowska M., *Adwokatura II Rzeczypospolitej: zagadnienia prawno-ustrojowe*, Poznań 2009
- Matusiewicz A., Mierzwa J., *Starostowie sejneńscy w latach 1918–1925*, „Rocznik Augustowsko-Suwalski” 2012, t. XII.
- Matusiewicz A., Skłodowski K., *Walery Roman 1877–1952. Honorowy obywatel Suwałk. Szkic biograficzny*, Suwałki 2006
- Mazur G., *Lwowscy wojewodowie w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Urzędy, urzędnicy, instytucje. Studia z dziejów Lwowa*, t. VIII, Lwów. *Miasto — społeczeństwo — kultura*, t. VIII, pod red. K. Karolczaka i Ł.T. Sroki, Kraków 2010
- Mazur G., *Życie polityczne polskiego Lwowa 1918–1939*, Kraków 2007
- Maczyński M., *Doświadczenia Policji Państwowej z zakresu podległości władzom administracji ogólnej w latach 1919–1926*, [w:] *Bezpieczny obywatel — bezpieczne państwo*, pod red. J. Widackiego i J. Czapskiej, Lublin 1998
- Mądzik M., *Polskie Towarzystwo Pomocy Ofiarom Wojny w Rosji w latach I wojny światowej*, Lublin 2011
- Mędrzecki W., *Inteligenca polska na Wołyniu w okresie międzywojennym*, Warszawa 2005
- Mędrzecki W., *Województwo wołyńskie 1921–1939. Elementy przemian cywilizacyjnych, społecznych i politycznych*, Wrocław–Warszawa 1988
- Mich W., *Związek Ziemian w Warszawa (1916–1926). Organizacja i wpływy*, Lublin 2007
- Mielcarek A.J., *Podziały terytorialno-administracyjne II Rzeczypospolitej w zakresie administracji zespolonej*, Warszawa 2008
- Mierzwa J., „*Wierny Polsce*”. *Rzecz o powojennych losach Bazylego Rogowskiego*, „Niepodległość” 2011, t. LX
- Mierzwa J., „*Wołyński układ korupcyjny*” na tle przestępczości urzędniczej w Drugiej Rzeczypospolitej, [w:] *Margines społeczny Drugiej Rzeczypospolitej*, red. nauk. M. Rodak, Warszawa 2013
- Mierzwa J., *Administracja ogólna (polityczna) I stopnia jako organizator wyborów parlamentarnych 1928 r. (na marginesie Diariusza Kazimierza Świtalskiego)*, „Dzieje Najnowsze” 2010, nr 4
- Mierzwa J., *Ignacy Barski — adwokat, działacz niepodległościowy, starosta*, [w:] *Z dziejów walk o niepodległość*, t. I, pod red. M. Gałęzowskiego, W. Grabowskiego et al., Warszawa 2011
- Mierzwa J., *Kombatancki Kraków 1918–1939*, Kraków 2002
- Mierzwa J., *Konflikty i współpraca między administracją ogólną a informacyjnymi służbami wojskowymi w okresie Drugiej Rzeczypospolitej*, „*Studia Historyczne*” 2011, z. 2
- Mierzwa J., *Militaryzacja administracji. Przyczyny i mechanizmy przechodzenia oficerów do administracji ogólnej w Polsce pomajowej*, „*Prace Komisji Historii Wojen i Wojskowości PAU*” 2012, t. VIII

- Mierzwa J., *Nieprofesjonalna profesjonalizacja. (P Górski, Profesjonalizacja administracji państwowej w Polsce 1918–1939. Uwarunkowania społeczne i kulturowe, Kraków 2011), „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2011, t. IV*
- Mierzwa J., *Nieznana relacja do dziejów wywiadu Korpusu Ochrony Pogranicza*, „Arcana” 2012, nr 4–5
- Mierzwa J., *Powiązania rodzinne polityków i urzędników jako element charakterystyki elit Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Elity polityczne i wojskowe II Rzeczypospolitej*, pod red. D. Fabisza i I. Wojewódzkiego, Zielona Góra 2011 [oddane do druku]
- Mierzwa J., *Pułkownik Adam Koc. Biografia polityczna*, Kraków 2006
- Mierzwa J., *Starosta powiatowy jako przywódca elit lokalnych w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Regionalne elity polityczne II i III Rzeczypospolitej*, pod red. M. Dajnowicz, Białystok 2012
- Mierzwa J., *W walce o niepodległą przez całe życie. Zenon Łopuski — żołnierz, starosta, działacz WiN*, „Niepodległość” 2012, t. LXI
- Mikietyński P., *Niemiecka droga ku Mitteleuropie. Polityka II Rzeszy wobec Królestwa Polskiego (1914–1916)*, Kraków 2009
- Milewski J.J., *Z dziejów województwa białostockiego w okresie międzywojennym*, Białystok 1999
- Misiuk A., *Instytucje policyjne w Polsce: zarys dziejów od X wieku do współczesności*, Szczepiń 2006
- Misiuk A., *Policja Państwowa 1919–1939. Powstanie, organizacja, kierunki działania*, Warszawa 1996
- Moklak J., *Lemkowszczyzna w Drugiej Rzeczypospolitej. Zagadnienia polityczne i wyznaniowe*, Kraków 1997
- Morawski W., *Słownik historyczny bankowości polskiej do 1939 roku*, Warszawa 1998
- Mroccka L., *Łódź w dniach przewrotu majowego 1926 r.*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1968, Seria I, z. 53
- Musialik W., *Michał Grażyński (1890–1965). Biografia polityczna*, Opole 1989
- Nałęcz D., *Sen o władzy. Inteligencja wobec niepodległości*, Warszawa 1994
- Nałęcz T., *Polska Organizacja Wojskowa 1914–1918*, Wrocław–Warszawa 1984
- Niedziałkowska Z., *Ostrołęka. Dzieje miasta*, Ostrołęka 2002
- Notkowski A., *Prasa w systemie propagandy rządowej w Polsce (1926–1939). Studium techniki władzy*, Warszawa–Łódź 1987
- Nowak K., *Strajki i wystąpienia chłopów w latach 1930–1934 w Małopolsce*, „Przegląd Historyczny” 1958, t. XLIX
- Odziemkowski J., *Armia i społeczeństwo II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1996
- Olstowski P., *Obóz pomajowy w województwie pomorskim w latach 1926–1939*, Warszawa 2008
- Orlof E., *Sprawa Śląska Cieszyńskiego, Spisza i Orawy w 1918 roku. Jej związek z Galicją*, [w:] *Galicja i jej dziedzictwo. T. 1 Historia i polityka*, red. W. Bonusiak, J. Buszko, Rzeszów 1994
- Pacanowska R., *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce w latach 1919–1939*, Poznań 2006

- Paduszek K., *Współdziałanie wojskowych służb informacyjnych z Policją Państwową*... „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2005, nr 3
- Pajewski J., *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Warszawa 1985
- Paruch W., *Myśl polityczna obozu piłsudczykowskiego 1926–1939*, Lublin 2005
- Paruch W., *Parlament w państwie autorytarnym. Rozważania o myśli politycznej Józefa Piłsudskiego*, [w:] *Józef Piłsudski a parlamentaryzm polski*, pod red. nauk. A. Adamczyka, Warszawa–Belchatów 2009
- Peplowski A., *Wywiad polski na ZSRR 1921–1939*, Warszawa 1996
- Peplowski A., *Wywiad polski na ZSRR 1921–1939*, Warszawa 2010
- Peplowski A., *Wywiad w wojnie polsko-bolszewickiej 1919–1920*, Warszawa 1999
- Piasecki K., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Warszawa 2005
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1993
- Pietrzak M., *Reglamentacja wolności prasy w Polsce (1918–1939)*, Warszawa 1963
- Pilecki J.M., *Ostatni starosta drohobycki Emil Wehrstein*, „Ziemia Drohobycka” 1998, nr 11, cz. 1
- Piotrowicz D., *Powiat ciechanowski w sierpniu 1920 roku*, „Niepodległość i Pamięć” 2010, nr 32
- Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski*, t. II, 1914–1939, Gdańsk 1990
- Polit I., *Miejsce odosobnienia w Berezie Kartuskiej w latach 1934–1939*, Toruń 2003
- Polit K., *Powstanie i główne kierunki aktywności administracji województwa łódzkiego w okresie międzywojennym*, [w:] *Województwo łódzkie 1919–2009. Studia i materiały*, pod red. K. Badziaka i M. Łapy, Łódź 2009
- Powiat leski*, Krosno 2004
- Przemiany podziału polityczno-administracyjnego na obszarze dzisiejszego województwa katowickiego*, pod red. J. Chlebowczyka, „Studia i materiały z dziejów Śląska”, pod red. K. Popiołka, t. X, Wrocław–Warszawa–Kraków 1970
- Przeniosło M., *Polska Komisja Likwidacyjna 1918–1919*, Kielce 2010
- Przeniosło M., *Struktura wewnętrzna, skład członkowski i aparat urzędniczy galicyjskich ośrodków władzy polskiej w początkach niepodległości (1918–1919)*, [w:] *Urzędy, urzędnicy, instytucje. Studia z dziejów Lwowa*, t. VIII, Lwów. Miasto — społeczeństwo — kultura, pod red. K. Karolczaka i Ł.T. Sroki, Kraków 2010
- Rezmer W., *Żydowska gmina wyznaniowa w Kartuzach w latach 1920–1939*, [w:] *Żydowskie gminy wyznaniowe. Studia z dziejów kultury żydowskiej w Polsce*, t. I, pod red. J. Woronczaka, Wrocław 1995
- Rodziewicz H., *Powstanie chłopów w powiecie leskim*, Warszawa 1952
- Roguski R., *Południowe Podlasie w systemie obronnym II Rzeczypospolitej w latach 1918–1939*, Warszawa 2010
- Röskau-Rydel I., *Niemiecko-austriackie rodziny urzędnicze w Galicji 1772–1918*, Kraków 2011
- Rozwadowski P., *Państwowy Urząd Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego 1927–1939*, Warszawa 2000

- Rubacha P., *Paweł Mierzwa (1896–1977) Starosta tarnogórski*, „Rocznik Muzeum w Tarnowskich Górach” 2007, t. II
- Rybka R., Stepan K., *Najlepsza broń. Plan mobilizacyjny „W” i jego ewolucja*, Warszawa 2010
- Salmonowicz S., *Ludwik Muzyczka 1900–1977. Polityk i żołnierz*, Warszawa 1992
- Samsonowska K., *Wyznaniowe gminy żydowskie i ich społeczności w województwie krakowskim (1918–1939)*, Kraków 2005
- Serwański E., *Wrzesień 1939 roku w Wielkopolsce*, Poznań 1966
- Sieradzka D., *Samorząd komunalny Świętochłowic i powiatu świętochłowickiego (1922–1939)*, Świętochłowice 1998
- Sieradzka D., *Samorząd komunalny województwa śląskiego 1920–1939. Aspekty polityczne i narodowościowe*, Gliwice 1992
- Sieradzka D., *Z dziejów samorządu komunalnego Chorzowa*, Chorzów 1995
- Sioma M., *Sławoj Felicjan Składkowski (1885–1962). Żołnierz i polityk*, Lublin 2005
- Sioma M., *Spoleczne konsekwencje najazdu Armii Czerwonej w 1920 roku na Lubelszczyznę*, „Rocznik Chełmski” 2007, t. XI
- Skóra W., *Placówka w Chojnicach. Z działalności wywiadu polskiego na Pomorzu Zachodnim w dwudziestoleciu międzywojennym*, Słupsk–Chojnice 2006
- Skrzeczowski H., *Współdziałanie wojskowych służb informacyjnych z Policją Państwową w II Rzeczypospolitej*, Toruń 2003
- Skrzypek M., *Unifikacja Śląska Cieszyńskiego z państwem polskim w latach 1920–1922*, [w:] Józef Chlebowczyk — badacz procesów narodotwórczych w Europie XIX i XX wieku, pod red. M.W. Wanatowicz, Katowice 2007
- Smyk G., *Korpus urzędników cywilnych w Guberniach Królestwa Polskiego w latach 1867–1915*, Lublin 2004
- Snyder T., *Tajna wojna. Henryk Józewski i polsko-sowiecka rozgrywka o Ukrainę*, Kraków 2008
- Sowa A.L., *U progu wojny. Z dziejów spraw wewnętrznych i polityki zagranicznej II Rzeczypospolitej*, Kraków 1997
- Sprengel B., *Policja Państwowa a organy władzy publicznej w polityce ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce w latach 1918–1939*, Toruń 2011
- Stamirowska-Karpińska I., *Jerzy Stamirowski — starosta olkuski*, „Niepodległość i Pamięć” 2001, nr 1, s. 97–109
- Stawecki P., *Następcy Komendanta. Wojsko a polityka wewnętrzna Drugiej Rzeczypospolitej w latach 1935–1939*, Warszawa 1969
- Stelina J., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009
- Stępkowski L., *Pińczów i ziemia pińczowska w podziałach administracyjnych XV–XX w.*, „Pińczowskie Spotkania Historyczne” 2001, z. 4
- Suleja W., *Tymczasowa Rada Stanu*, Warszawa 1998
- Szczepański J., *Spółeczeństwo Mazowsza wobec najazdu bolszewickiego 1920 roku*, [w:] *Rok 1920. Z perspektywy osiemdziesięciolecia*, red. nauk. A. Ajnenkiel, Warszawa 2001

- Szkoła kaliska. I Liceum Ogólnokształcące im. Adama Asnyka w Kaliszu. Nauczyciele i wychowankowie*, pod red. K. Walczaka, Kalisz 1998
- Szlaszyński J., A. Makowski A., *Augustów. Monografia historyczna*, Augustów 2007
- Szwarc W., *Działania Tymczasowej Rady Stanu i Rady Regencyjnej na rzecz przejęcia cywilnego zarządu w Królestwie Polskim (1917–1918)*, [w:] *Studia z historii państwa, prawa i idei. Prace dedykowane profesorowi Janowi Malarczycowi*, pod red. A. Korobowicza i H. Olszewskiego, Lublin 1997
- Szwarc W., *Próby reorganizacji samorządu terytorialnego w gminach wiejskich Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego w latach 1915–1918*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sec. G*” 1968, vol. 15
- Szymanek W., *Z dziejów powiatu janowskiego i kraśnickiego w latach 1474–1975*, Kraśnik 2003
- Śleszyński W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w polityce państwa polskiego na ziemiach północno-wschodnich II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007
- Śleszyński W., *Obóz odosobnienia w Berezie Kartuskiej 1934–39*, Białystok 2003
- Śleszyński W., *Zajścia antyżydowskie w Brześciu nad Bugiem 13 V 1937 r.*, Białystok 2004
- Świątek R., *Lodowa ściana. Sekrety polityki Józefa Piłsudskiego 1904–1918*, Kraków 1998
- Tomaszewski L., *Wileńszczyzna lat wojny i okupacji 1939–1945*, Warszawa 2010
- Urbański K., *Gminy żydowskie małe w województwie kieleckim w okresie międzywojennym*, Kielce 2006
- Varia Sobieszciana. Księga pamiątkowa II liceum (dawniej III gimnazjum) im. króla Jana III Sobieskiego 1883–2008*, red. B. Mazan, T. Pogórski, Kraków 2008
- W 50-lecie Powstania Wyższej Szkoły Wojennej w Warszawie*, zebral i oprac. W. Chocianowicz, Londyn 1969
- Waingertner P., „*Naprawa*” (1926–1939). *Z dziejów obozu pomajowego*, Warszawa 1999
- Waingertner P., *Ruch zetowy w Drugiej Rzeczypospolitej. Studium myśli politycznej*, Łódź 2006
- Wanatowicz M., *Historia społeczno-polityczna Górnego Śląska i Śląska Cieszyńskiego w latach 1918–1945*, Katowice 1994
- Wanatowicz M., *Ludność napływowa na Górnym Śląsku w latach 1922–1939*, Katowice 1982
- Wapiński R., *Kobiety i życie publiczne — przemiany pokoleniowe*, [w:] *Równe prawa i nierówne szanse. Kobiety w Polsce międzywojennej*, pod red. A. Żarnowskiej i A. Szwarca, Warszawa 2000
- Wapiński R., *Świadomość polityczna w Drugiej Rzeczypospolitej*, Łódź 1989
- Werschler I., *Z dziejów obozu belwederskiego. Tadeusz Hołówko. Życie i działalność*, Warszawa 1984
- Widernik M., *Główne problemy gospodarczo-społeczne m. Gdyni w latach 1926–1939*, Gdańsk 1970

- Wielkopolska szkoła edukacji narodowej. Studia i wspomnienia z dziejów gimnazjum męskiego (obecnie I liceum ogólnokształcącego) w Ostrowie Wielkopolskim w 125-lecie jego założenia 1845–1970*, Wrocław–Warszawa 1970
- Wierni Niepodległej. Materiały z sesji popularno-naukowych w Kościanie*, pod red. P. Bauera i J. Zielonki, Kościan 2004
- Więch K., *Polska Partia Socjalistyczna 1918–1921*, Warszawa 1978
- Wiktorowska A., *Związki międzykomunalne w Polsce międzywojennej. Nadzór w systemie samorządu terytorialnego*, Warszawa 1990
- Winnicki Z., *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*, Wrocław 1991
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007
- Wojciechowski M., *Antysemityzm na Pomorzu w okresie międzywojennym (1920–1939)*, [w:] *Żydowskie gminy wyznaniowe. Studia z dziejów kultury żydowskiej w Polsce*, t. I, pod red. J. Woroncza, Wrocław 1995
- Wojciechowski M., *Powrót Pomorza do Polski 1918–1920*, Warszawa–Poznań 1981
- Województwo łódzkie 1919–2009. Studia i materiały*, pod red. K. Badziaka i M. Łapy, Łódź 2009
- Wojtycza J., *Przysposobienie wojskowe w odrodzonej Polsce do roku 1926*, Kraków 2001
- Z przeszłości administracyjnej Pińczowa i regionu*, Pińczów 2001
- Zarys dziejów miasta Otwocka*, pod red. M. Kalinowskiego, Otwock 1996
- Zet w walce o niepodległość i budowę państwa. Szkice i wspomnienia*, pod red. T.W. Nowackiego, Warszawa 1996
- Żarnowski J., „Lewica sanacyjna” w latach 1935–1939, „Przegląd Historyczny” 1958, t. XLIX
- Żarnowski J., *O inteligencji polskiej lat międzywojennych*, Warszawa 1965
- Żarnowski J., *Spółczesność Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1973
- Żarnowski J., *Struktura społeczna inteligencji w Polsce w latach 1918–1939*, Warszawa 1964

Opracowania o charakterze encyklopedycznym, informatory, bibliografie, słowniki biograficzne

- Abramski J., *Cmentarze Częstochowy, Katowic, Zagłębia Dąbrowskiego i Ziemi Zawierciańskiej*, Zawiercie 2006
- Absolwenci gimnazjum i liceum św. Marii Magdaleny w Poznaniu 1805–1950*, oprac. A. Białobłocki, Poznań 1995
- Bilski S., *Słownik biograficzny regionu brodnickiego*, Brodnica–Toruń 1991
- Brykowski R., *Kołomyja jej dzieje, zabytki*, Warszawa 1998
- Bydgoski słownik biograficzny*, t. I, pod red. J. Kutty, Bydgoszcz 1998
- Chyrowiaczy. Słownik biograficzny wychowanków Zakładu Naukowo-Wychowawczego oo. Jezuitów w Chyrowie 1886–1939*, oprac. L. Grzebień i in. Kraków 2000
- Cygan W.K., *Oficerowie Legionów Polskich 1914–1917. Słownik biograficzny*, t. I–V, Warszawa 2005–2007

- Czy wiesz kto to jest?*, t. I–II, pod red. S. Łozy, Warszawa 1938–1939
- Encyklopedia Gdyni*, Gdynia 2006
- Encyklopedia konspiracji wielkopolskiej 1939–1945*, pod red. M. Woźniaka, Poznań 1998
- Encyklopedia powstań śląskich*, red. F. Hawranek, Opole 1982
- Encyklopedia Rzeszowa*, Rzeszów 2004
- Flasza J., Kęsek J., *Cmentarze bocheńskie. Przewodnik historyczny*, Bochnia 1992
- Gałęzowski M., *Wierni Polsce. Ludzie konspiracji piłsudczykowskiej 1939–1947*, Warszawa 2005
- Giza J., Giżanka K., *Cmentarz komunalny w Nowym Sączu 1889–1994. Rejestr zasłużonych*, Nowy Sącz 1994
- Golec J., Bojda S., *Słownik biograficzny ziemi cieszyńskiej*, t. III, Cieszyn 1998
- Grodziska K., *Polskie groby na cmentarzach Londynu*, t. I–II, Kraków 1995–2001
- Grodziska K., *Polskie groby na cmentarzach północnej Walii*, Kraków 2004
- Grodziska K., Sucheitz A., „Zostanie po nich nikły ślad...”. *Polskie groby na cmentarzach w Laxton Hall, Pitsford Hall, Fawley Court i Henley-on-Thames*, Kraków 2007
- Hass L., *Wolnomularze polscy w kraju i na świecie 1821–1999*, Warszawa 1999
- Informator Studium Polski Podziemnej 1947–1997*, Londyn 1997
- Kawalerowie Virtuti Militari 1792–1945. Słownik biograficzny*, t. II, cz. 1–2, Koszalin 1991–1993
- Kędziora A., *Cmentarz w Zamościu. Przewodnik biograficzny*, Zamość 1978
- Komendanci Główni Polskiej Policji (1918–2009)*, pod red. P. Majera, Szczecino 2009
- Konieczny J. R., Malinowski T., *Mała encyklopedia lotników polskich*, t. II, Warszawa 1988
- Konspiracja i opór społeczny w Polsce 1944–1956, Słownik biograficzny*, t. IV, pod red. M. Bielak i K. Krajewskiego, Kraków–Warszawa 2010
- Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. nauk. J.M. Majchrowski, Warszawa 1994
- Kunert A.K., *Słownik biograficzny konspiracji warszawskiej 1939–1944*, t. I–II, Warszawa 1987
- Lista strat kultury polskiej*, zestawil B. Olszewicz, Warszawa 1947
- Małopolski słownik biograficzny uczestników działań niepodległościowych*, t. I–XV, pod red. T. Gąsiorowskiego, A. Kulera et al., Kraków 1997–2011
- Mącznik H., Mącznik J., *Puławski słownik biograficzny*, t. I–II, Puławy 1994–2000
- Mycielska D., Zawadzki J.D., *Senatorowie zamordowani, zaginieni, zmarli w latach II wojny światowej*, Warszawa 2009
- O Niepodległą Polskę. Katalog zbiorów [Muzeum Niepodległości w Warszawie] z lat 1914–1921*, t. II, *Druki Ulotne*, oprac. M. Pałaszewska, Warszawa 2007
- Olejnik Cz., *Wolsztyński słownik biograficzny*, cz. 2, Wolsztyn 2007
- Olejnik T., *Encyklopedia Wielunia*, Wieluń 2007
- Oracki T., *Słownik biograficzny Warmii, Mazur i Powiśla XIX i XX wieku (do 1945 roku)*, Warszawa 1983
- Ostrowski K., *Bedeker chojnicki A–Ż*, Chojnice 2009

- Paluszkiewicz M., Szews J., *Słownik biograficzny członków tajnych towarzystw gimnazjalnych w Wielkim Księstwie Poznańskim 1850–1918*, Poznań 2000
- Papierowski A.J., Stefański J., *Płocczanie znani i nieznani*, Płock 2002
- Parzych Cz., *Cmentarz parafialny w Ostrołęce*, Ostrołęka 1997
- Piątkowski S., *Sędziowie sądów powszechnych regionu radomskiego w latach 1917–1945. Noty biograficzne*, Radom 2008
- Poczet członków Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk 1857–2007, pod red. A. Pihan-Kijas, Poznań 2008
- Podolska J., Waingertner P., *Prezydenci miasta Łodzi 1841–2007*, Łódź 2008
- Polski Słownik Biograficzny, t. I–XLVI, Kraków–Warszawa 1935–2011
- Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939, t. I–IV, Warszawa 1998–2009
- Przybyszewski K., *Ludzie Torunia odrodzonej Rzeczypospolitej 1920–1939*, Toruń 2001
- Rozmus J., Gordziejew J., *Cmentarz farny w Grodnie 1792–1939*, Kraków 1999
- Sabat T. i Z., *Cmentarz stary w Kielcach. Przewodnik po wybranych grobach ludzi zasłużonych dla regionu*, Kielce 1995
- Sętowski J., *Cmentarz Kule w Częstochowie. Przewodnik biograficzny*, Częstochowa 2005
- Słownik biograficzny adwokatów polskich. A–G, t. II*, pod red. Z. Czeszejko-Sochackiego, Warszawa 1988
- Słownik biograficzny białostocko-lomżyński, z. 1*, red. A. Dobroński, Białystok 2002
- Słownik biograficzny Leszna*, Leszno 2004
- Słownik biograficzny Pomorza Nadwiślańskiego. Suplement I*, pod red. Z. Nowaka, Gdańsk 1998
- Słownik biograficzny regionu tarnogórskiego, t. I*, pod red. M. Wrońskiego, Tarnowskie Góry 2004
- Słownik biograficzny Śremu*, pod red. D. Płygawko i A. Podsiadlego, Śrem 2008
- Słownik biograficzny teatru polskiego 1765–1965*, Warszawa 1973
- Słownik biograficzny ziemi pszczyńskiej*, red. A. Lysko, Pszczyna 1995
- Słownik Polski Walczącej na Kresach Północno-Wschodnich Rzeczypospolitej, t. I–III*, Bydgoszcz 1994–2004
- Smoleń M., *Tablice, groby i pomniki świadczące o przeszłości Nowego Sącza*, Nowy Sącz 1998.
- Smoliński J., *Polacy internowani w Szwajcarii (1940–1945). Dokumenty prawno-organizacyjne. Wykaz internowanych*, Warszawa 2003
- Snoch B., *Górnośląski leksykon biograficzny*, Katowice 2004
- Stawecki P., *Słownik biograficzny generałów Wojska Polskiego 1918–1939*, Warszawa 1994
- Stolarski T., *Znani i nieznani ziemi jędrzejowskiej*, Jędrzejów 2009
- Studnicki G., *Cmentarz parafialny w Wadowicach*, Wadowice 1997
- Studnicki G., *Kto był kim w Wadowicach*, Wadowice 2004
- Suchcitz A., „*Non omnis moriar...*” Polacy na londyńskim cmentarzu Brompton, Warszawa 1992

- Sypek A., *Alejami Starego Cmentarza*, Tarnów 2005
- Szews J., *Słownik biograficzny ziemi lubawskiej 1244–2005*, t. II, Lubawa 2005
- Szpytma A., Szpytma J., *Cmentarz nowotarski. Część zabytkowa*, Nowy Targ 2003
- Szwagrzyk K., *Prawnicy czasu bezprawia. Sędziowie i prokuratorzy wojskowi w Polsce 1944–1956*, Kraków–Wrocław 2005.
- Szwoch R., *Słownik biograficzny Kociewia*, t. III, Starogard Gdański 2008
- Śląski słownik biograficzny, t. III, pod red. J. Kantyki i W. Zielińskiego, Katowice 1981
- Toruński słownik biograficzny, t. I–VI, pod red. K. Mikulskiego, Toruń 1998–2010
- Wielkopolski słownik biograficzny, pod red. A. Gąsiorowskiego i J. Topolskiego, Warszawa–Poznań 1981
- Wiktorowska A., *Polska bibliografia prawnicza samorządu terytorialnego*, Warszawa 1980
- Witek J., *Encyklopedia miasta Mielca*, t. II–III, Mielec 2008–2009
- Włocławski słownik biograficzny, t. II, pod red. S. Kunikowskiego, Włocławek 2005
- Wrzesiński słownik biograficzny, pod red. W. Śliwczyńskiego, Września 2002
- Współcześni działacze polityczni. Mała encyklopedia, pod red. B. Jankowskiego i Z. Lewartowicza, Łódź–Warszawa 1919
- Wybitni Niepospolici, Zasłużeni. Znani i nieznani, czasem zapomniani przedstawiciele regionu, biogramy zebrala i oprac. M. Ollick, Tuchola 2005
- Ziemianie polscy w XX wieku. Słownik biograficzny, t. I–IX, pod red. J. Leskiewiczowej i T. Epsteina, Warszawa 1999–2010
- Zysnarski J., *Encyklopedia Gorzowa*, Gorzów 2007

Źródła internetowe:

<http://www.oborniki.com.pl/historia/dawne/prasa.php>, 27.03.2012 r.

INDEKS NAZWISK

- Abramski Jerzy 579, 626
Adameczyk Arkadiusz 33, 150, 208, 471, 481, 498, 609, 612, 616, 623
Adamski Karol 94
Adlof Tomasz 613
Agopsowicz Monika 60, 613
Ajnenkiel Andrzej 28, 58, 64, 77, 82, 434, 497, 506, 616–619, 624
Aleksandrowicz 213
Aleksiuk Paweł 436
Antes Fryderyk 117, 118, 233, 273, 423
Antes Małgorzata 117
Antoniewicz Zdzisław 611
Anusz Franciszek 37
- Bach Jan 436
Baczyński Henryk 398
Badziak Kazimierz 36, 393, 430, 616, 623, 626
Baehr Marian 55
Baehr Olgierd 55
Bagiński Henryk 102, 125, 614
Bagiński Walery 463, 616
Bal Adam 58
Balicki Marian 159, 213, 454, 571
Ballin Stanisław 510
Banach Andrzej 616
Banaszak Bogusław 616
Banaszek Kazimierz 151, 616
Baradziej 165
Baraniecki Walery 227, 536, 554
- Baranowski Julian 393
Baranowski Włodzimierz 608
Barciszewski Kazimierz 552, 614
Barczyk Kazimierz 32
Bardach Juliusz 50, 125, 616, 618
Barlicki Norbert 339
Barski Ignacy 126, 621
Bartel Kazimierz 148, 178
Bartoszewicz Jerzy 613
Barwicki Leon 143
Basara Antoni 220
Bauer Józef 540
Bauer Piotr 626
Beck Józef 500
Beczkwicz Zygmunt 47, 183, 409
Bederski Adam 103, 105, 473
Bednarski Jan 56, 185, 186
Bek Józef 145, 146, 149
Belina-Prażmowski Władysław 146, 178, 618
Bender Wincenty 518
Bereta Józef 542
von Beseler Hans 48
Betker Gustaw 450
Białas Tadeusz 550, 616
Białobłocki Adam 626
Biały Bronisław 178
Biedermann Stanisław 58
Bielak Monika 453, 627
Bielawka Mieczysław 538
Biernacki Tadeusz 491

- Bierut Bolesław 147, 608
Bilek Mieczysław 336, 483
Biliński Janusz 613
Bilski Stefan 70, 626
Biolik Franciszek 74
Blanklejder 297
Blicharski Czesław 617
Bliziński Wacław 455
Błażejowski Stanisław 124
Błocki Władysław 569
Bniński Adolf 65
Bobicki Leon 84
Bobke Edward → Prądzyński Edward
Bocheński Władysław 220, 285, 556, 613
Bogatkowski Henryk 223
Bogocz Dominik 74, 94
Bogusławski Stanisław 267, 540
Boguszewski Stefan 114, 116, 543, 552
Bojda Stefania 71, 627
Boksa Józef 213, 388
Bonkowicz-Sittauer Jerzy 527
Bonowski Wincenty 441
Bonusiak Włodzimierz 62, 622
Bornstaedt Lucjan 167
Bortlik-Dźwierzyńska Monika 453
Boryssowicz Stanisław 107, 108, 118, 145, 194, 240, 527
Boxa Józef → Boksa Józef
Bożydar-Podhorodeński Marian 173
Bratkowski Stefan 165
Brejza 276
Brückmann Otton 315
Bruski Jan J. 462, 609
Brykowski Ryszard 60, 626
Bryła Stanisław 581
Brzęczek Stanisław 213
Brzostkiewicz Franciszek 470
Brzoza Czesław 32, 100, 416, 417, 434, 569, 610, 617
Budziak Józef 205, 617
Bukowiecki Stanisław 43, 46, 68, 92, 114, 614
Bukowski Bolesław 192
Buliński Franciszek 94, 95
Buszko Józef 62, 622
Buyko Tadeusz 226
Cedzyński Eugeniusz 145, 233–235
Cegielka Wacław 87, 457
Celewicz Tadeusz 454
Cenkiewicz Sławomir 101, 105, 617
Chajn Leon 150, 617
Chelkowski Andrzej 111, 613
Chęciński Konstanty 338
Chlebowczyk Józef 63, 623, 624
Chmielewski Kazimierz 71
Chmielewski Tadeusz 373
Chocianowicz Wacław 625
Chojnowski Andrzej 264, 268, 269, 478–481, 493, 497, 500, 501, 617
Chowaniec Wacław 144
Chrzanowska Elżbieta 613
Chrzastowski Stanisław 213
Chudy W. 611
Chwałba Andrzej 42, 617
Cichocki Władysław 242
Cichoń Anna 613
Cichoracki Piotr 28, 33, 145, 150, 168, 199, 204, 233–235, 425, 426, 449, 452, 459, 465, 516, 617
Cichy Ludwik 227, 285
Ciemniewski Tadeusz 73, 74
Cieszkowska Krystyna 613
Cisło Stanisław 169
Ciulik Augustyn 205, 617
Cwinarowicz Jan 552, 614

- Cybulski Bogdan 62, 617
 Cygan Wiktor K. 27, 151, 626
 Cywińska Dorota 521, 613
 Czachowski Konstanty Witold 151
 Czajka Henryk 305, 617
 Czajkowska Regina 520
 Czajkowski Antoni 520
 Czapska Janina 428, 621
 Czarliński Adam 70
 Czarnecki Zygmunt 90
 Czarnocka Hanna 516, 611
 Czarnocki Jerzy 408–410, 503
 Czarnocki Stefan 549
 Czekanowska-Bukowiecka Barbara 46
 Czekanowski Stanisław 45, 46, 48, 54, 108, 608
 Czerniakiewicz Andrzej 81, 617
 Czernik Franciszek 204
 Czerwiński Seweryn 153, 178
 Czeszejko-Sochacki Zdzisław 63, 628
 Czochron Czesław 580
 Czochron Józef 74, 90
 Czubński Antoni 69, 617
 Czuma Ignacy 614
 Czuszkiewicz Józef 448

 Ćwierzewicz Roman 519
 Ćwiklińska Barbara 613

 Dabiński Wincenty 510, 511
 Dajnowicz Małgorzata 102, 622
 Dalbor Władysław 543, 544, 551, 552
 Dangel Teresa 103
 Dańkowski Józef 201, 202
 Darowski Ludwik 154, 472, 570
 Daszyński Ignacy 35, 51, 265
 Dąbrowiecki Nicefor 126
 Dąbrowski Józef 405, 410
 Dąbrowski Władysław 508
 Dąbrowski Włodzimierz 63, 71
 Deblessem Antoni 60, 611
 Delbos Yvon 261
 Dembski Krzysztof 64, 68, 69, 617
 Dębski Aleksander 490, 581
 Dębski Jan 507, 581, 612
 Didur Adam 155
 Dietl Bronisław 118, 543
 Dietzius Aleksander 155
 Długajczyk Edward 233, 502, 617
 Długocki Władysław 427
 Doboszyński Adam 266, 426, 451, 477, 619
 Dobroński Adam 628
 Dobrowolski Henryk 569
 Döllinger Zygmunt 120, 388
 Domański 408
 Downarowicz Stanisław 48
 Drojanowski Wacław 119, 120, 520
 Drozdowski Marian M. 153, 617
 Dubanowicz Edward 41, 614
 Duber Paweł 495
 Duch Kazimierz 147, 154, 164, 241, 384, 385, 469, 480, 501, 502, 526, 531, 553, 570, 608
 Duda Józef 63, 118
 Dudek Antoni 65, 119, 120
 Dunikowski Juliusz 43, 44, 89, 576
 Dunin 489
 Dunin-Borkowski Piotr 111, 496
 Dunin-Markiewicz Edward 336, 544
 Dworak Andrzej 133
 Dworczanin Ignacy 510
 Dybczyński Tadeusz 106, 611
 Dybiec Julian 98, 617
 Dyduszyński Marian 37
 Dytkiewicz Wacław 543
 Działtowski Dominik 613
 Dziedzic Jan T. 66, 69, 334, 614

- Dziewanowska Bronisława 52
Dziewanowska Halina 52
Dziewanowski Ignacy K. 52, 543
Dzikowski Jan 290
Dziuda Konrad 479, 617
Dzwonkowski Ludwik 473, 556, 580
- Eichler Krystyna 132, 251, 310, 535, 611
Eichler Stefan 132, 553, 611
Ekkert Józef 132, 608, 618
Emeryk Jan 107
Epstein Tadeusz 114, 579, 629
Erdman Alfons 179
Ernest 276
Erskin Kinga 89, 613
Esden-Tempski Kazimierz 66, 615
- Fabisz Dariusz 119, 622
Fedorczyk 221
Fiala Kazimierz 227
Fieldorf August 327
Filipowicz Tytus 145, 611
Flasza J. 627
Folejewski Józef 79
Forst 202, 506
Foryś Franciszek 107, 118, 155, 481
Franciszek Józef I 147, 608
Frankiewicz Elżbieta 558
Frankowski Roman 341
Frankowski Władysław 429
Frazik Wojciech 441, 617
Friedrich Artur 58
Frydman Moszek 297
Füller Michał 535
- Gadomski Jan 93, 116
Gajewski Wacław 336, 543, 551, 552
Gajownik Tomasz 86, 617
- Gajzler Czesław 117
Gallas Leon 141
Galuba Rafał 60, 618
Galecki Kazimierz 49
Gałęzowski Marek 105, 119, 120, 126, 621, 627
Gałka Bogusław 108, 618
Garapich Paweł 72, 576
Garlicki Andrzej 83, 401, 612, 618
Garnysz-Suchocki Andrzej → Suchocki Andrzej
Gaul Jerzy 43, 618
Gąsiorowski Antoni 65, 629
Gąsiorowski Roman 222
Gąsiorowski Teodor 627
Giedroyć Tadeusz 79
Gierowska-Kallaur Joanna 28, 76–78, 80–84, 102, 106, 618
Giza Jerzy 627
Gizanka Katarzyna 627
Glanowski Antoni 133, 152, 607
Gliszczyński Stanisław 148, 552
Gładewski Zenon 580
Głęb 165
Głowacki Karol 521
Głut Barbara 614
Gnoiński Michał 387
Godlewski Mikołaj 115, 116, 170, 341
Golczewski Emil 208
Golec Józef 71, 627
Goliński Kazimierz 249
Gomolec Ludwik 65
Gordziejew Jerzy 628
Gójski Józef 454, 618
Górecka Zofia 613
Górecki Dariusz 51, 53, 55, 618
Górecki Marek 613
Górny Bolesław 614
Górski Czesław 615

- Górski Piotr 26, 288, 546, 618, 622
 Grabowski W. 55
 Grabowski Waldemar 126, 621
 Grabski Władysław 231, 258, 585
 Graff Henryk 133
 Grażyński Michał 70, 75, 232, 233, 622
 Grobicki Aleksy 51
 Grochowski Bazyl 305
 Grochowski Roman 120, 137, 145, 146, 148, 149, 336, 538, 552
 Grodecki Maciej → Rauch-Grodecki Maciej
 Grodecki Piotr 391, 603
 Grodyński Stanisław 192
 Grodziska Karolina 627
 Grodziski Stanisław 50, 618
 Grodzki J. 63, 71
 Grotkowski Jan 457
 Gruss Józef 439, 440, 463
 Gruszczyńska Marianna 108, 118
 Gruzewski Bolesław 414, 610
 Grzebień Ludwik 124, 626
 Grzelewski Tadeusz 270, 498
 Grzesik Franciszek 141
 Grzędziński January 489, 611
 Grzybowska Marta 28, 332, 333, 338, 543–545, 618
 Grzybowski Konstanty 28, 50, 618
 Grzybowski Mieczysław 481
 Gulczyński Andrzej 28, 65, 69, 71, 162, 217, 218, 231, 262, 342, 469, 489, 618
 Guliński Stanisław 201
 Gus 277
 Gutowski Leon 86
 Guzewski Zygmunt 140
 Halbersztadt Jerzy 497, 618
 Halczak Bohdan 101, 618
 Halicki Krzysztof 33
 Haller Józef 570
 Hałaciński Andrzej 142, 151
 Hampel Józef 455, 618
 Harmata Stanisław 201, 208
 Harmata Wincenty 208, 618
 Harusewicz Jan 508
 Hass Ludwik 150, 618, 627
 Hauke-Nowak Aleksander 205, 234, 296
 Hausner Roman 27, 37, 39, 40, 82, 91, 171, 177, 235, 238, 256, 287, 299, 309, 322, 324, 332, 365, 369, 515, 615
 Hawranek Franciszek 66, 627
 Hempel Joachim 109
 Hennel Roman 220, 613
 Henszel Bronisław 81, 521
 Henszel Władysław 25, 124, 521, 541
 Herbaczewski Bolesław Sz. 55, 553
 Hilarowicz Tadeusz 56, 61, 186, 615
 Hoffman Jakub 132, 618
 Hołówko Tadeusz 204, 205, 625
 Hubiak Piotr 178, 618
 Hübner Włodzimierz 156
 Hübner Zygmunt 618
 Hulewicz Bohdan 126, 612
 Hupert Bronisław 213
 Hutten-Czapski Emeryk 73, 112, 607
 Hüttner 519
 Iszora Wacław 135, 173
 Ivánka Aleksander 153, 336, 337, 612
 Iżycki Leopold 276, 360
 Jabłonowski Marek 416, 548, 619
 Jagodziński Zygmunt 120, 385, 616
 Jakubik Andrzej 251, 580, 619
 Jakubowski Grzegorz 445

- Janecki Gustaw 431
Jankowski Bolesław 48, 629
Jankowski Marian W. 80
Janta-Polczyński R. 69
Januszewska-Jurkiewicz Joanna 436, 619
Januszewski Czesław 143
Januszkiewicz Żelisław 199, 481
Jaroszewicz Tadeusz 113
Jaroszyński Maurycy 104, 106, 146, 148–150, 219, 231, 336, 386, 495, 521, 539, 543, 545, 551, 552, 608
Jaszczolt Władysław 479
Jaworski L. 615
Jaworski Łukasz 33
Jaworski Władysław L. 588, 615
Jellenta Stefan 483
Jellinek Józef 150, 336, 341
Jerzykowski Zbigniew 67, 544
Jezierski Andrzej 125
Jędruszczak Tadeusz 481, 482, 619
Jędrzejewicz Janusz 530
Józewski Henryk 80, 101, 115, 119, 149, 150, 201, 225, 232–235, 299, 366, 386, 403, 409, 612, 624

Kaczmarek Krzysztof 426, 477, 619
Kaczorowski Józef 442, 500
Kaczyński Stanisław 247, 602
Kaletka 277
Kalinowski M. 579, 626
Kalkstein Zygmunt 552, 614
Kałuba Włodzimierz 578
Kałwa Dobrochna 516, 619
Kamieński Antoni 393, 393, 430
Kamiński Aleksander 500
Kantyka Jan 70, 629
Kański Adam 226, 366, 403, 535
Kaproń Andrzej 619

Karasiński Walerian 414, 508, 610
Karczewski Eugeniusz 469, 613
Kardas Mariusz 46, 83, 153, 177, 178, 619
Kargol Tomasz 109, 619
Karlikowski Walenty 508
Karolczak Kazimierz 58, 257, 576, 621, 623
Kasperkiewicz 279
Kasprzak Feliks 91, 544
Katelbach Tadeusz 101, 617
Kaucki Stanisław 164, 383
Kawalec Krzysztof 484, 619
Kawecki Henryk 502
Kelles-Krauz Stanisław 51, 470
Kędziora Andrzej 627
Kepińska Róża 613
Kepiński Antoni 251, 619
Kęsek J. 627
Kęszycka Anna 33
Kiepus Jan 155
Kiernik Władysław 393, 476, 507
Kijawski Z. 553, 619
Kikiewicz 165
Kintopf Henryk 47
Kirtiklis Stefan 209, 225, 226, 335, 403, 409, 410, 477
Kisiała Jerzy 71
Kisielewski Henryk 540
Klimecki Michał 59, 60, 619
Klimow Romuald 431, 457
Klotz Aleksander 424
Klug Stanisław 456
Klukowski Zygmunt 527, 612
Kłos Tadeusz 543, 544
Kmita Zygmunt 150
Knecht 221
Knopek Jacek 66, 620
Koc Adam 101, 622

- Kocuper Eugeniusz 498
 Komarnicki Tytus 458, 611
 Komarnicki Wacław 48, 415, 475
 Konarski Stanisław 46
 Konarzewski Ryszard D. 151, 152
 Konieczny Jerzy R. 627
 Konopka Alfred 297
 Kopeć Henryk 508
 Korfanty Wojciech 161, 233
 Korkozowicz Jan 465
 Korniak Mateusz 133
 Korobowicz Artur 47, 625
 Korol Józef 233
 Korotkiewicz Marcin 72
 Korsak Władysław 149, 150, 214, 386, 541, 543, 544, 552
 Korwin-Sokołowski Adam L. 224, 233, 612
 Kosina S. 152
 Kossewska Elżbieta 546, 619
 Kossobudzki Konstanty 46
 Kossowski Stanisław 465
 Kostankiewicz Marek 22, 28, 272, 619,
 Kostarczyk Małgorzata 613
 Kostek-Biernacki Wacław 145, 150, 199, 232–234, 477, 557, 617
 Kostka Edward 161
 Kostołowski Wojciech 382, 457, 569
 Kościński Wiktor 148
 Koślacz Edmund 471, 474
 Kowalewski Zygmunt 562
 Kowalska Jadwiga 33
 Kowalski Czesław 350
 Kownast Jadwiga 299
 Kozieradzki Józef 568
 Koziółkowski 165
 Kozłowski Jan 74
 Kozłowski Kazimierz 341
 Kozyra Waldemar 17, 19, 20, 28, 35, 149, 220, 414, 429, 432, 433, 438, 444, 619
 Krahelski Jan 233, 265, 387
 Krajewski Kazimierz 453, 627
 Krajewski Zenon 28, 84–87, 619
 Krasowski Krzysztof 289, 619
 Krauze Adolf 207
 Krawczyk E. 57, 619
 Krawczyk Stanisław 138, 148, 226, 395, 409, 410
 Krupa Oskar 66
 Krupiński Rudolf 569, 570
 Kruszelski Leon 517
 Krykiewicz Jan 40, 121
 Krzewski Stanisław 117, 616
 Krzystyniak Ludwik 363
 Krzyżanowski Józef 37
 Krzyżanowski Wacław 246, 540, 602
 Kubicki Zygmunt 105
 Kucharski Władysław 615
 Kühn Kazimierz 544
 Kulczycki Stefan 520, 556
 Kuler Andrzej 627
 Kulesza Witold T. 149, 619
 Kułakowski I. 382
 Kułakowski Jan 114
 Kumaniecki Kazimierz W. 27, 35, 58, 61, 62, 64, 68, 235, 299, 304, 317, 615
 Kunert Andrzej K. 46, 153, 627
 Kunikowski Stanisław 108, 629
 Kunowski 276
 Kurzyk Tamara 50, 52, 106, 271, 619
 Kuśnierz Bronisław 477
 Kutta Janusz 66, 71, 124, 160, 166, 167, 188, 410, 469, 619, 620, 626
 Kutzner Władysław 74
 Kwaśniewski Mikołaj 154, 339, 483

Kwiatkowski Eugeniusz 178, 478, 484

Lachendro Jacek 471, 620

Lamers Jan 133

Lamot Wiktor 46, 47, 198, 385, 464, 465, 543

Landau Zbigniew 354, 620

Lasocki Zygmunt 58–61, 186, 488, 612

Latinik Franciszek 350

Ledwoch Jan 543

Len Tadeusz 477

Lenczewski Tomasz 620

Lenin Włodzimierz 456

Lentz Konstanty 36, 44, 48, 165, 474, 608

Leskiewiczowa Janina 46, 52, 55, 79, 103, 110, 114, 124, 629

Leszczyński Paweł A. 289, 620

Leśnodorski Bogusław 125, 616

Lewandowski Jan 43–45, 620

Lewandowski Tomasz 103, 105

Lewartowicz Zygmunt 48, 629

Lewicki Longin 289

Lewiński 123, 425

Libucha Józef 277

Lilienstern Jan Oskar 88

Lipiński Wacław 569, 615

Lipski Bolesław 70, 74, 543

Lipski Tadeusz 134, 135, 410

Lissowski Mieczysław 436, 476, 478, 482, 519

Litwiński Robert 19, 33, 97, 122–125, 266, 267, 427, 429, 431, 444, 613, 620

Loeffler Franciszek 107

des Loges Aleksander 37

Lubicz-Woyciechowski Karol → Woyciechowski Karol

Lubicz-Woyciechowski Ryszard 613

Lysko Alojzy 628

Łach Maciej 199, 476

Łapa Małgorzata 393, 623, 626

Łaszewski Stefan 469

Łazarski Kazimierz 95, 188, 194, 284, 333, 337, 342, 414, 440, 441, 443, 447, 450, 455, 458, 486, 491, 576

Łęcki Mieczysław 199, 200, 393

Łopuski Zenon 53, 278, 399, 472, 622

Łoś Piotr Sz. 108, 110, 620

Łoza Stanisław 27, 44, 65, 69, 120, 151, 153, 579, 627

Łuczak Rajmund 127, 141, 564, 620

Łukaszewski Stanisław 348

Łukomski Grzegorz 95, 119

Łysoń Rafał 45, 620

Maćkowski Zdzisław 483

Maisel Witold 75, 124, 576, 620

Majchrowski Jacek M. 19, 65, 130, 482, 620, 627

Majer Piotr 124, 627

Majewski Piotr 483

Makles Karol 33

Makowski Andrzej 118, 550, 570, 625

Makowski Wincenty 402, 403

Małarczyk Jan 47, 625

Malec Dorota 28, 35, 64, 75, 576, 620

Malec Jerzy 28, 35, 64, 75, 620

Malicki Tomasz 214

Malinowski Józef 431

Malinowski Olgierd 115, 116

Malinowski Tadeusz 627

Małaczyńska-Woźniak Zofia 613

Małaczyński Piotr 393, 454, 455

Mańkowski Zygmunt 618

Marcoń Witold 176, 620

Marczak Irena 445

- Marczewski Józef 48
 Marczuk Józef 35, 153, 620
 Marek Michał 349
 Markiewicz W. 290
 Markowski Mieczysław B. 346, 435, 621
 Marossanyi Juliusz 199
 Martynowicz Aleksander 205
 Masłowski Jan 251, 580, 619
 Materniak-Pawłowska Małgorzata 68, 95, 577, 621
 Matusiewicz Andrzej 33, 181, 229, 553, 621
 Mazan Barbara 154, 625
 Mazur Grzegorz 120, 423, 435, 438, 457, 483, 576, 621
 Mazurek J. 53, 612
 Mącznik Helena 627
 Mącznik Jan 627
 Mączyński Marek 428, 432, 621
 Mądzik Marek 115, 621
 Mech Władysław 48, 150, 233
 Medwecki W. 285
 Mellin Ignacy 74, 185, 565, 566
 Mędrzecki Włodzimierz 28, 80, 107, 141, 168, 226, 234, 235, 265, 293, 404, 516, 528, 546, 548, 578, 621
 Mich Włodzimierz 109, 621
 Michalewicz Jerzy 95, 609
 Michalski Jerzy 571, 615
 Michałowska Teresa 613
 Michałowski Stanisław (1.) 89
 Michałowski Stanisław (2.) 383
 Michałowski Stanisław (3.) 102
 Miedziński Bogusław 150, 616
 Mielcarek Adam J. 28, 39, 50, 51, 56, 64, 67, 82, 163, 178, 179, 188, 621
 Mieleczarski Romuald 456
 Mierzwa Janusz 53, 80, 84, 101, 102, 116, 119, 126, 127, 129, 131, 133, 139–141, 181, 201, 214, 226, 235, 262, 278, 288, 404, 410, 416, 422, 434, 441, 461, 464, 473, 481, 483, 495, 497, 503, 520, 553, 575, 613, 620–622
 Mierzwa Paweł 233, 624
 Międzybłocki Bolesław 396, 615
 Mikietyński Piotr 43, 45, 622
 Mikosz Jan 372
 Mikulski Krzysztof 118, 629
 Milewicz Adam K. 607
 Milewski Jan Jerzy 55, 339, 622
 Miliński Kazimierz 286
 Mincberg Jakub 352, 353
 Misiuk Andrzej 121, 124, 427, 431, 622
 Młodzianowski Kazimierz 268
 Modelski Tadeusz 483, 500
 Moklak Jarosław 59, 622
 Moraczewski Jędrzej 36, 52–54, 109
 Morawski Aleksander 144
 Morawski Stefan 540
 Morawski Wojciech 543, 622
 Mosdorf Kazimierz 36
 Moskalewski Stanisław 521
 Mossoczy Romuald 155, 383
 Mossoczy Zygmunt 155
 Moszyński Kazimierz 119, 292, 550
 Moszyński Krzysztof 613
 Mościcki Ignacy 145, 294
 Mrávincics Saturnin 44, 58, 72, 74, 124, 430
 Mrocza Ludwik 472, 622
 Muchniewski Zygmunt 452, 503, 527, 535
 Mukulowski Jan N. 67
 Muraszko Józef 463, 616
 Murezyński Adam 58
 Musialik Wanda 233, 622
 Musiał Filip 441, 617

- Musidlak Grzegorz 67, 616
Muzyczka Ludwik 134, 501, 624
Mycielska Dorota 483, 627
Mydlarz Stefan 105, 608
- Nader Mikołaj 510, 511
Nakoniecznikow-Klukowski Bronisław 144
Nałęcz Daria 258, 622
Nałęcz Tomasz 53, 622
Narbut Marian 400
Narutowicz Gabriel 393, 430
Nelard Oktawiusz 82, 615
Niedziałkowska Zofia 266, 346, 474, 622
Niedziałkowski Mieczysław 520
Niedziela Wincenty 270
Niedźwiecki Wiktor 383, 384
Niegolewski Franciszek 110
Niegolewski Kazimierz 66, 70, 110
Niekrasz Stanisław 85, 86
Niżankowski Tadeusz 118
Nöel Eugeniusz 80
Norwid-Neugebauer Mieczysław 520
Nosek 165
Notkowski Andrzej 417, 622
Nowacki Tadeusz W. 102, 105, 626
Nowak Jan 613
Nowak Jerzy 613
Nowak Krzysztof 454, 622
Nowak Małgorzata 558
Nowak Stefan 194, 451, 452
Nowak Wojciech 44, 534, 576
Nowak Zbigniew 628
Nowakowski Wiktor 104
Nowicki 489
Nożyński Stanisław 222, 223, 407, 408
- Oborska-Lovell Janina 613
Obrębski W. 440, 441
Odziemkowski Janusz 622
Okulicz Stanisław 36
Olearczyk Walenty 66, 162
Olejniczakowski Eugeniusz 118, 119, 137, 139, 174, 228
Olejnik Czesław 627
Olejnik Tadeusz 627
Ollick Maria 629
Olstowski Przemysław 28, 33, 203, 226, 410, 473, 479, 482, 493, 504, 581, 622
Olszewicz Bolesław 89, 627
Olszewski Henryk 47, 48, 625
Olszewski Stanisław 282
Olpiński Józef 341, 437, 542
Oracki Tadeusz 627
Orlicz-Dreszer Gustaw 119, 385, 520
Orlof Ewa 62, 622
Orłowski Gustaw 207
Ossowski Leon 110, 541, 543
Ossowski Paweł 66, 69, 334, 614
Ossowski Stanisław 110
Ostaszewski Henryk 199, 247, 602
Ostrowski Kazimierz 627
- Pacak Ryszard 192, 613
Pacanowska Regina 64, 166, 215, 331, 333, 459, 489, 521, 524, 530, 542, 544, 551, 553, 622
Pacholczykowa Alicja 48, 106, 118, 263, 387
Paciorkowski Rudolf 135
Paduszek Konrad 140, 623
Pajęczkowski Antoni 200
Pajewski Janusz 623
Palonka Piotr 508
Paluszkiewicz Marian 103, 105, 628

- Pałaszewska Mirosława 52, 611, 627
 Panglisz Mieczysław 194
 Pańciewicz Jerzy 266, 475, 477
 Papierowski Andrzej J. 628
 Paruch Waldemar 149, 498, 623
 Parylewiczowa Wanda 396
 Parzych Czesław 628
 Pawluk Marian 132, 151, 619
 Pawlukiewicz Arseniusz 436
 Pawłowicz Anatol 122, 195, 456, 539
 Pelczyński Tadeusz 464, 520
 Peplowski Andrzej 101, 434, 463, 623
 Peryt Tadeusz 146
 Pęczkowski Jan 200, 340, 615
 Piasecki Kazimierz 623
 Piątkowski Sebastian 75, 124, 628
 Piber Andrzej 79
 Piechaczek Paweł 70,
 Pieracki Bronisław 104, 147–150, 164,
 258, 259, 384, 480, 501
 Pietrzak J. 91
 Pietrzak Michał 125, 289, 290, 417, 616,
 623
 Pihan-Kijas Alicja 69, 628
 Pilch Anna 94, 613
 Pilecki J.M. 623
 Piłsudski Józef 76, 100, 131, 294, 354,
 358, 469, 470, 472, 473, 481, 495,
 497, 498, 530, 570, 618, 619, 625
 Piotrowicz Dariusz 318, 623
 Piotrowski Andrzej 198
 Piotrowski Dominik 231, 435, 436
 Pivień Trofim 449
 Plackowski Jan 198, 465
 Pleniewicz Bolesław 53
 Płygawko Danuta 161, 628
 Pobóg-Malinowski Władysław 508, 623
 Podgórski Tomasz 154, 625
 Podolska Joanna 628
 Podsiadły Adam 132, 161, 628
 Podwiński Stanisław 106, 146
 Podwiński Wacław 106
 Polit Ireneusz 425, 623
 Polit Krzysztof 393, 623
 Pollner Majer 269, 615
 Pollo Witold 314, 517
 Poniatowski Juliusz 484
 Popiel Karol 48
 Popiołek Kazimierz 623
 Porański Władysław 286, 518
 Porembalski Stanisław 204, 205, 341,
 457, 477
 Poręba Stanisław 110
 Porowski Marcei 153, 154, 551, 552,
 617
 Potocki Franciszek 290
 Potocki Jakub 84
 Potyka Józef 74, 233, 339
 Pożerski Mieczysław 178, 532
 Praga 442, 443
 Pragier Adam 26, 463, 488, 498, 612
 Prądkowski Edward 74, 90
 Prądkowski Łucjan 70
 Prokopowicz W. 508
 Próchnik Adam 87, 490, 616
 Przeniosło Marek 20, 28, 57, 58, 257,
 521, 623
 Przewłocki Jan 66
 Przybycień Michał 614
 Przybyszewski Józef 115, 116, 336, 540
 Przybyszewski Kazimierz 628
 Ptaszyński Zygmunt 539
 Puka Stefan 535
 Pułaski Ludomił 109
 Pułczyński Janusz 613
 Put Alina 74
 Put Stanisław 74, 88, 246, 602
 Putek Józef 490, 506

- Pykosz Zbigniew 102, 371
- Racięcki Marian 36
- Rackiewicz Władysław 81, 84, 85, 180, 188, 225, 372
- Radłowski Zbigniew 613
- Ranicki Rubin 501
- Raniszewski A. 124
- Rappé Mieczysław 200, 203, 383, 384, 394
- Raszewski Gustaw 111
- Rataj Maciej 581, 612
- Ratajczak Jadwiga 614
- Ratajczak Józef 614
- Rauch-Grodecki Maciej 603, 613
- Rdułtowska J. 79
- Rdułtowski Konstanty 79, 113
- Redwacz Ludwik 295
- Reinlender Józef 423
- Remiszewski Antoni 149, 387, 472, 543
- Rezler Marek 473, 617
- Rezmer Waldemar 167, 292, 610, 623
- Ricci Adam 90
- Ring Kazimierz 147, 148
- Robakiewicz Zygmunt 402, 408, 543
- Robakowski Józef 225, 283, 372
- Rodak Mateusz 80, 621
- Rodziewicz Henryk 205, 623
- Rogawski Eugeniusz F. 143, 144, 202, 409, 502
- Rogowski Bazyli 214, 366, 423, 621
- Roguski Rafał 314, 623
- Roja Bolesław 570
- Roman Walery 229, 621
- Roman Wanda K. 151, 616
- Romanik 123, 425
- Romanowski Eustachy 535
- Romeyko Marian 147, 148, 612
- Röskau-Rydel Isabel 154, 623
- Rozmarynowski Władysław 472
- Rozmus Jacek 628
- Rozumowski Stefan 125
- Rozwadowski Piotr 325, 623
- Rożałowski Leon 133
- Różniecki Józef 201
- Rubacha Przemysław 624
- Rudeński Wojciech 614
- Rudnicki Józef 543
- Runge Tadeusz 223, 270, 306
- Rupniewska Arletta 114
- Rutkowski Leopold 182
- Rybka Ryszard 126, 141, 314, 609, 624
- Rychłowski Eugeniusz 133
- Rychły-Mierzwa Anna 106, 148, 545, 552, 608
- Ryńca Mariusz 124
- Rzóska Józef 214, 551
- Rzewski Aleksy 51–53, 87, 91, 106, 107, 118, 120, 247, 263, 332, 334, 387, 553, 602, 603, 612, 616
- Sabat Teresa 54, 628
- Sabat Zdzisław 54, 628
- Sadłowska Aleksandra 614
- Salmonowicz Stanisław 193, 614, 624
- Samsonowska Krystyna 292, 624
- Samujłło Julian 393
- Sardecki Władysław 405
- Sarnecki Jakub 124, 465
- Sas-Jaworski Julian 473
- Sawicki Zdzisław 151, 616
- Scaevola-Wieczorkiewicz Wacław 500
- Scherff Ilona 603, 614
- Scherff Jan 243, 391, 602, 603
- Schlichting Zygfryd 392, 424, 603
- Schützer Izaak 165, 265
- Seidler Wilhelm 233, 466
- Senkowska-Gluck Monika 50, 618

- Serwański Edward 624
 Seydlitz Mieczysław 106
 Sętowski Juliusz 48, 628
 Siedlecki Krzysztof 481
 Sienkiewicz Kazimierz 443
 Sieradzka Danuta 339, 624
 Sierakowski Kazimierz 225, 408
 Sikorski Stanisław 66, 112
 Singer Bernard 338, 447, 612
 Sioma Marek 33, 97, 222, 449, 613, 624
 Skalski Józef 74, 169
 Skalski S. 182
 Skarbek Władysław 58
 Skarżyński Adam 266
 Skarżyński Witold 107, 108
 Skibicki Stanisław 258, 302, 448
 Skinder Tadeusz 141
 Składkowski Sławoj 26, 146, 154, 204, 208, 217, 220–224, 244, 249, 250, 255, 267, 305–307, 318, 333, 357, 359, 378, 384, 389, 473, 495, 498, 500, 547, 549, 602, 612, 624
 Skłodowski Krzysztof 229, 621
 Skłodowski Władysław 97, 503
 Skoczeń Ignacy 553, 616
 Skóra Wojciech 266, 461, 463, 465, 624
 Skrzeczowski Henryk 139, 140, 624
 Skrzyński Edward 80, 197, 452
 Skrzypek Miłosz 63, 624
 Skupieński Krzysztof 620
 Słabęcki Mieczysław 338
 Słaby Władysław 344
 Sławek Walery 338, 480, 483, 570, 612
 Słomiński Michał 193, 521
 Słomiński Zygmunt 51, 52, 218, 264, 318, 320, 332, 343, 351, 486, 521, 612
 Słoński Roman 406
 Słowik Tadeusz 106
 Słupczyński Aleksander 94
 Smogorzewska Małgorzata 46
 Smoleń Mieczysław 628
 Smoliński Józef 628
 Smyk Grzegorz 41, 624
 Snoch Bogdan 70, 628
 Snyder Timothy 150, 624
 Sobeski Tadeusz 537
 Soboniewski Stefan 587
 Sochański Marian 353, 435, 458, 464, 477
 Sokół Stefan F. 46, 83, 153, 177, 178, 518, 567, 619
 Soltys-Żegota Tadeusz 453
 Sosnkowski Kazimierz 246, 520, 602
 Sowa Andrzej L. 100, 268, 617, 624
 Sowa Nicefor → Dąbrowiecki Nicefor
 Spiss Anna 613
 Spiss Tadeusz 57–59, 170, 235, 344, 396, 489, 505, 547, 580, 612
 Sporysz Grażyna 536, 614
 Sporysz Maria 536, 614
 Sprengel Bolesław 431, 509, 624
 Sroka Łukasz T. 58, 257, 576, 621, 623
 Srzednicki Julian 36
 Stamirowska-Karpińska Irena 46, 456, 624
 Stamirowski Jerzy 46, 456, 459, 460, 544, 624
 Stamirowski Kazimierz 182
 Staniewicz Stanisław 122, 278
 Staniszewski Władysław 169
 Starosolski Konstanty 241
 Starzyński Stefan 339
 Stawecki Piotr 75, 126, 167, 610, 624, 628
 Stefanicka Anna 33
 Stefanicka-Wiecha Alina 148, 614
 Stefanicki Michał 148

- Stefanus Erazm 133, 465
Stefański Jerzy 619, 628
Stefański Zdzisław 338, 400, 455
Steinhaus Hugo 155, 612
Stelina Jakub 191, 624
Stempowski Hubert 119
Stempowski Stanisław 108, 149
Stepan Kamil 27, 126, 141, 314, 609, 624
Stępkowski Lech 624
Stolarski Tadeusz 628
Stopka Krzysztof 609
Stosyk Stefan 152
Strowski Jerzy 575
Strzeszewski Zygmunt 470, 474, 528
Studnicki Gustaw 628
Studziński 293
Styczeń Stanisław 142
Styczyński Juliusz 282
Suchcitz Andrzej 33, 120, 627, 628
Sucheckie Andrzej 114
Sudziński Ryszard 118
Sulatycki Paweł 140, 221, 553, 612
Suleja Włodzimierz 28, 36, 45–47, 624
Sulisz Andrzej 282
Sułowicz Jan 266
Suski Julian 123, 124, 179, 255, 270, 324, 331, 423, 429, 444, 477, 587, 608, 612
Sypek Antoni 629
Szacherski Zygmunt 113, 146
Szadurski Wacław 87
Szaflik Józef Ryszard 44, 469, 612, 613
Szaliński Tadeusz 70, 74, 233, 543, 615
Szarewski Tadeusz 220
Szaynowski Marian 228
Szczawiński Roman 470
Szczepański Jan 434, 624
Szczepański Józef 112, 473, 537
Szczuka Józef 111, 112
Szembek Jan 148, 458, 611
Szews Jerzy 103, 105, 628, 629
Szlaszyński Jarosław 118, 550, 570, 625
Szpytma Adolf 629
Szpytma Jacek 629
Szwagrzyk Krzysztof 629
Szwarc Andrzej 516, 625
Szwarc Wojciech 47, 48, 50, 625
Szwoch Ryszard 629
Szymanek Wit 625
Szymanowski Gienadiusz 26, 409, 478, 612
Szymański 276
Śleszyński Wojciech 28, 78, 82, 168, 197, 204, 264, 265, 425, 426, 428, 431, 448, 450, 465, 609, 625
Śliwa Michał 107, 521
Śliwczyński Waldemar 629
Śmietanko Stanisław 167, 168
Śmigły-Rydz Edward 520
Świątkowski Rudolf 132, 553, 619
Świdorski Stefan 415
Świdziński Bolesław 385
Świechowski Stefan 383
Świerzowicz J. 553, 616
Świętek Ryszard 83, 570, 612, 625
Świszczowski Jerzy 464
Świtalski Kazimierz 26, 83, 116, 164, 224, 231, 427, 469, 475, 480, 489, 495, 496, 498, 500, 612, 621
Tarczałowicz 424
Targoński Stanisław 108
Tarnowski Tadeusz 113, 500
Tarnowski Włodzimierz 450
Tarska-Przybycień Krystyna 614
Tatkowski Andrzej 614

- Taubenschlag Gustaw 91, 616
 Thugutt Stanisław 51, 52, 55, 612
 Tkaczow Ferdynand 510
 Tomasik Paweł 426, 477, 619
 Tomaszewski Jerzy 354, 620
 Tomaszewski Longin 625
 Tomczyński Wojciech 273
 Topolski Jerzy 65, 629
 Towarnicki Stanisław 249, 263, 450, 489, 518
 de Tramecourt Jerzy 201, 383
 Trocki Lew 456
 Trciński Juliusz 336
 Trzeciakowski Wiesław 33
 Trześniowski Władysław 58
 Trznadel Edward 214, 240
 Trznadel Jacek 171, 214, 220–222, 253, 352, 456, 612
 Turski Marian 489
 Twardowski Adam 227, 410, 564, 579
 Twarowski Józef Michał 213
 Tworzydło Józef 196
 Tymiński Józef 146, 148, 387, 521
 Tymiński Stanisław 130, 146

 Ulatowski Łukasz 33, 465
 Unger Leopold 413
 Urbaniec Andrzej 74, 603, 613
 Urbański Krzysztof 292, 625
 Ustyanowski Stanisław 52
 Uziębło Jakub P. 152

 Vorbrodt-Brotowski Wacław 101

 Wach Eugeniusz 102
 Wachowiak Stanisław 471, 482
 Wagner Izidor 175, 456, 457, 487
 Waingertner Przemysław 100–102, 625, 628
 Waiss Mikołaj 465
 Walczak Krzysztof 625
 Waleron Andrzej 203, 506
 Wallas Jan 118, 120, 150, 440
 Wanatowicz Maria W. 63, 68, 72, 624, 625
 Wańkiewicz Karol 103, 113, 607, 608
 Wapiński Roman 19, 28, 165, 516, 625
 Wartman Witold 81, 89
 Waruszyński K. 465
 Wasiewicz Jan 404, 405
 Weber Włodzimierz 540
 Weese Kazimierz 51, 101, 607
 Wehrstein Emil 205, 453, 623
 Weiss Seweryn 464, 465
 Wendorff Bohdan 587, 607
 Wendorff Stefan 131, 137, 233, 540, 608
 Werecka Małgorzata 614
 Werschler Iwo 205, 625
 Wędołowski Ludwik 500
 Wędzki Andrzej 69
 Węgleński Marian 564
 Widacki Jan 428, 621
 Widernik Mieczysław 153, 177, 178, 625
 Widner Tadeusz 426
 Wiczorkiewicz Antoni 463, 616
 Wielanowski Kazimierz 89, 94, 489, 508
 Wieliczka Zygmunt 67, 179, 616
 Wiernikowski Teodor 436
 Wieser Jacek 614
 Wieser Jan L. 133, 175, 562
 Więch Kazimierz 107, 626
 Wiktorowska Aleksandra 146, 334, 338, 551, 626, 629
 Wilczek Romuald 161, 473
 Wilczyński Eugeniusz 151

- Wilhelm II 166
Windakiewicz Kazimierz 542, 616
Winiarz Adam 33, 556, 603, 614
Winiarz Karol 240
Winnicki Zdzisław 28, 46, 48, 626
Witek Józef 629
Witkowski Roman 74
Witkowski Wojciech 28, 35, 43, 45, 68, 75, 182, 626
Witos Wincenty 26, 44, 338, 393, 447, 469, 471, 476, 478, 505, 569, 612, 613
Wittek Karol 199, 425
Wnęk Aleksandra 614
Wnęk Władysław 393
Wodnicki Józef 461
Wojciechowski Antoni 133, 136, 472, 526
Wojciechowski Mieczysław 64, 66, 269, 626
Wojciechowski Stanisław 54, 456, 472
Wojewódzki Ireneusz 119, 622
Wojnowski Stanisław 112, 285
Wojtaszak Andrzej 19
Wojtycza Janusz 326, 626
Wolaniecki Andrzej 146, 377, 521
Wolny Ryszard 614
Wolk Adam 114, 579
Wolk Danuta 114, 579
Wolk Stanisław 114, 579
Woronzak Jan P. 269, 292, 623, 626
Woroszyńska Lidia 614
Woyciechowski Karol 131, 133
Woźniak Jerzy 603, 614
Woźniak Marian 627
Woźniak Roman 389, 390, 602
Woźniak Tadeusz 448
Wójcik Magdalena 614
Wrona Stanisław 426, 440, 441
Wrona-Lamot Wiktor → Lamot Wiktor
Wroński Marek 117, 628
Wróblewski Władysław 36, 52
Wujek Ignacy 74
Wycech Czesław 251, 469, 483, 508, 613, 616
Wygłenda Jan 70, 74, 233
Wyród-Przyborowski Marcin 365
Wyrzykowski Henryk 338
Wyszkowski Włodzimierz 202, 225
Wyżykowski 424
Zabierzowska Zofia 558
Zabierzowski Zygmunt 82, 87, 178, 225, 465, 576
Zajączkowski Stefan 463
Zakrzewski Zygmunt 69
Zaleski Adam 71
Zaleski Józef 70, 90
Zalewski Józef 290
Zamecznik Leon 146
Zamojska Dorota 142, 613
Zamorski Kordian J. 26, 97, 348, 403, 431, 500, 613
Zapała Walerian 318
Zaparucha 276, 277
Zapolska Gabriela 154
Zarański Józef 148, 611
Zaruski Mariusz 178
Zarzycka Zyta 70
Zawadzki Jarosław M. 483, 627
Zawadzki Władysław M. 26, 84, 356, 403, 521, 543, 613
Zawistowski Czesław 341
Zawistowski Tadeusz 191
Ząbczyński Paweł 33
Zbihorowska-Kościa Hanna 516, 549, 614
Zbrowski Marian 48, 87

Zdanowicz Stanisław 79, 114, 115, 510
Zdanowski Juliusz 51, 149, 150, 608
Zenkteler Edmund 70, 74, 521
Zenkteler Stanisław 521
Zgorzelska Aleksandra 155, 612
Zielewicz Zygmunt 109
Zieliński W. 107
Zieliński Władysław 70, 629
Zielonka Jerzy 626
Zięba Andrzej A. 489, 580
Zoll Andrzej 155, 613
Zoll Antoni 154, 155
Zoll Fryderyk 154
Zoll Jacek 155, 613
Zyndram-Kościałkowski Marian 139,
174, 357, 359, 401
Zysnarski Jerzy 629

Żak Józef 383
Żakowski Janusz 556, 614
Żarnowska Anna 516, 625
Żarnowski Janusz 28, 165, 361, 459,
483, 570, 576, 626
Żbikowski Witold 386, 472
Żeligowski Lucjan 84, 85, 90
Żmigrodzki Wincenty 138
Żongolłowicz Bronisław 26, 142, 150,
165, 239, 261, 293, 441, 613
Żukowski Przemysław M. 33
Żuławski Sławomir 520
Żuławski Zygmunt 520
Żulkiewicz Czesław 354
Żurakowski Stanisław 578, 612
Żurawski Zygmunt 62
Żurek Franciszek 53, 55, 613
Żyborski Wacław 146, 148, 500, 521

